



**HAL**  
open science

# Recherches sur l'autonomie des collectivités territoriales dans l'espace ouest-africain francophone

Balakiyém Gnazouyoufei

► **To cite this version:**

Balakiyém Gnazouyoufei. Recherches sur l'autonomie des collectivités territoriales dans l'espace ouest-africain francophone. Droit. Université de Bordeaux, 2023. Français. NNT : 2023BORD0009 . tel-04912219

**HAL Id: tel-04912219**

**<https://theses.hal.science/tel-04912219v1>**

Submitted on 26 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE

**DOCTEUR DE  
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX**

ÉCOLE DOCTORALE (E. D. 41)

SPÉCIALITÉ DROIT PUBLIC

Par **Balakiyém GNAZOUYOUFEI**

**Recherches sur l'autonomie des collectivités territoriales  
dans l'espace ouest-africain francophone**

Sous la direction de **Monsieur le Professeur Jean-François BRISSON**

Soutenue publiquement le 13 janvier 2023

Membres du jury :

**Monsieur Jean-François BRISSON**

Professeur à l'Université de Bordeaux, *Directeur de thèse*

**Monsieur Pascal COMBEAU**

Professeur à l'Université de Bordeaux – *Examinateur*

**Madame Maylis DOUENCE**

Maitre de Conférences (HDR) à l'Université de Pau et des pays de l'Adour - *Rapporteur*

**Monsieur Nadjombé GBEOU-KPAYILE**

Professeur à l'Université de Kara (Togo) - *Rapporteur*

**Madame Laetitia JANICOT**

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne – *Présidente*



*À mes parents*

*À mes frères et sœurs*



# SOMMAIRE

Remerciements

Principales abréviations

## INTRODUCTION

### **PARTIE 1 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : L'IMPORTATION D'UN MODELE TERRITORIAL INADAPTÉ**

TITRE 1 – La réception forcée d'un modèle territorial étranger

Chapitre 1 – Les prémices d'une conception décentralisée du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales

Chapitre 2 – Les reconfigurations institutionnelles imposées par la colonisation

TITRE 2 – La reconstruction sous influence des structures territoriales de l'État

Chapitre 1 – La perpétuation des cadres territoriaux hérités de la colonisation

Chapitre 2 – La décentralisation : une conditionnalité de l'aide au développement

### **PARTIE 2 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE ARTIFICIELLE**

TITRE 1 – Une décentralisation sans libre administration

Chapitre 1 – L'omniprésence de l'État dans le fonctionnement des collectivités territoriales

Chapitre 2 – L'omnipotence de l'État dans l'attribution des moyens

TITRE 2 – Une décentralisation sans démocratie locale

Chapitre 1 – Les impasses de la démocratisation de la vie publique locale

Chapitre 2 – La difficile intégration de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale

Conclusion générale

Bibliographie

Index alphabétique

Table des matières



## Remerciements

Toute ma reconnaissance va, en tout premier lieu, au professeur Jean-François Brisson. Si l'exercice d'écriture d'une thèse peut parfois tourmenter celui qui s'y essaie, mon directeur de thèse a participé à ce que ce sentiment m'atteigne le moins possible. Par sa disponibilité à me lire et à m'écouter, le professeur Brisson m'a permis de nourrir ma réflexion, en l'affinant ou en l'amendant.

Je tiens également à remercier Mme Malyis Douence ainsi que Mme et M. les professeurs Laetitia Janicot, Nadjombé Gbeou-Kpayile et Pascal Combeau. Je suis très sensible à l'honneur qu'ils m'ont fait de s'être intéressés à ce travail et d'en avoir apprécié la teneur, notamment en acceptant de constituer mon jury de thèse.

Je ne saurais exprimer avec suffisamment de mots l'étendue de ma reconnaissance, pour leurs regards et conseils précieux, envers Clothilde, Manon, Mattéo, Paul, Deyana, Élodie, Yaodia, Frédéric. Qu'ils sachent combien la force de leur amitié, qui n'a jamais compté le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer m'est cher et m'honore.

Cette thèse n'est certainement pas l'œuvre d'une vie. Mais elle est au moins l'œuvre d'une jeunesse. Que tous ceux qui ont croisé ma route au cours de ces vingt-sept années s'en trouvent remerciés. Ils ont tous contribué, à leur façon, à forger l'homme qui a écrit ces lignes. Je pense, notamment à mes vieux amis d'ici et d'ailleurs : Edwige, Rébecca, Rufus, Fernanda, Hannah, Melchior, Rodrigue, Hervé, Samuel, Jonas, Marius, Tchasse. Votre présence, parfois malgré la distance, a été déterminante.

Enfin, qu'il me soit permis de réserver mes derniers remerciements, les plus affectueux, à mes frères et sœurs ainsi qu'à mes parents, pour leur compréhension, et parfois pour leur incompréhension, pour leur entière confiance, leur indéfectible soutien et leur extrême patience.



## PRINCIPALES ABREVIATIONS

**AFD** – Agence française de développement

**AJCT** – Actualité juridique, collectivités territoriales

**AJDA** – Actualité juridique, droit administratif

**AJFP** – Actualité juridique, fonction publique

**al.** – alinéa

**APD** – Aide publique au développement

**Art.** – article

**CAA** – Cour administrative d'appel

**CE** – Conseil d'État

**Cf.** – *Confer*, (se reporter à)

**CGCT** – Code général des collectivités territoriales

**chron.** – chronique

**CODESRIA** – Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

**Coll.** – collection

**comm.** – commentaire

**cons.** – considérant

**D.** – Recueil Dalloz

**dactyl.** – dactylographiée (pour les thèses non publiées)

**DC** – Type de décision du Conseil constitutionnel portant sur la conformité a priori de la loi à la Constitution

**Dir.** – sous la direction de

**Dr. Adm.** – Droit administratif

**éd.** – édition

**EDCE** – Études et documents du Conseil d'État

**s.** – et [pages] suivante

**Fasc.** – Fascicule

**Gaz. Pal.** – Gazette du Palais

**Idem** – exactement la même référence que la note précédente

**Ibid.** – Ibidem - la même référence que la note précédente, excepté la page

**Infra** – ci-dessous

**JCP A** – La semaine juridique, administrations et collectivités territoriales

**JCP G** – La semaine juridique, édition générale

**LGDJ** – Librairie générale de droit et de jurisprudence

**LPA** – Les petites affiches

**n°** – numéro

**not.** – notamment

**OCDE** – Organisation pour la coopération et le développement économique

**op. cit.** – *opus citatum*, ouvrage/article cité

**p.** – pages

**par ex.** – par exemple

**PDM** – Partenariat pour le développement municipal

**PUAM** – Presses universitaires d’Aix-Marseille

**PUF** – Presses universitaires de France

**PUG** – Presses universitaires de Grenoble

**QPC** – Question prioritaire de constitutionnalité

**RDP** – Revue de droit public

**RDSS** – Revue de droit sanitaire et social

**RFAP** – Revue française d’administration publique

**RFDA** – Revue française de droit administratif

**RFDC** – Revue française de droit constitutionnel

**RFPP** – Revue française de finances publiques

**RFSP** – Revue française de science politique

**RGCT** – Revue générale des collectivités territoriales

**RIDC** – Revue internationale de droit comparé

**spé.** – spécialement, plus particulièrement (en général, n° de page exact d’une citation ou d’une référence précise)

**Supra** – ci-dessus

**TA** – Tribunal administratif

**trad.** – traduit par

**UEMOA** – Union économique et monétaire ouest africaine

**v.** – voir, se référer à

**vol.** – volume

## INTRODUCTION

« Le règne du droit tient [...] du rêve, si l'on admet que l'effectivité de la règle de droit est la condition nécessaire de l'existence de l'État de droit »<sup>1</sup>.

1. - Entre 1960, année d'accession à l'indépendance de nombreux États d'Afrique subsaharienne et le début des années 90, la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine ont connu une longue période de monopartisme ou de domination militaire du pouvoir politique. Les conférences nationales souveraines qui se sont tenues à partir de 1990 marquent le commencement d'une nouvelle ère. Décentraliser, tel est le nouveau mot d'ordre sur le continent<sup>2</sup>. Les dirigeants des États africains affirment leur engagement à promouvoir la démocratie et la décentralisation conformément aux recommandations issues des conférences nationales souveraines. Ces recommandations sont reprises et traduites dans les Constitutions. La Constitution de la III<sup>e</sup> République du Niger du 26 décembre 1992 dispose dans son article 115 que « *l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration* ». Celle de la IV<sup>e</sup> République togolaise adoptée en octobre de la même année dispose à l'alinéa 1 de l'article 141 que « *la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation, dans le respect de l'unité nationale* ». Le même processus est enclenché au Burkina Faso avec l'adoption par référendum de la Constitution du 2 juin 1991 qui consacre l'organisation du pays « *en collectivités territoriales* » en son article 143, et énonce « *la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales* » à l'article 145. Dans le même sens, la Constitution malienne du 25 septembre 1992 consacre à nouveau en son article 97 l'existence des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur le fondement du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, LGDJ, 1986, p. 441.

<sup>2</sup> C'est d'ailleurs ce qui justifie le choix opéré par Charles Nach Mback d'étudier dans sa thèse le lien entre l'adoption des politiques de développement et le processus généralisé de démocratisation sur le continent avec comme repère temporel l'année 1990. C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003,

2. - Le choix de décentralisation à ce moment de l'histoire de la construction des jeunes États africains devait répondre à un triple objectif : approfondir le processus démocratique, responsabiliser les populations dans la gestion de leur développement et promouvoir des services de proximité sur la base d'une nouvelle gouvernance locale. Les collectivités territoriales étaient considérées comme des institutions capables de contribuer à la consolidation de l'unité nationale et à la promotion d'un développement local durable axé notamment sur la réduction de la pauvreté et la délivrance des services sociaux de base. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) réaffirme dans son protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté en 2001 à l'article premier que constitue un principe constitutionnel commun à tous les États de la communauté « *la participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques, et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernement* »<sup>3</sup>. Les espoirs placés dans le processus de décentralisation se matérialisent par l'adoption en 2014 d'une Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local par les États membres de l'Union africaine (UA)<sup>4</sup>. Les États réaffirment leur volonté collective d'approfondir la démocratie participative et s'engagent à respecter un noyau dur de principes fondamentaux, notamment l'autonomisation des citoyens et des communautés, de promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans les institutions publiques, de promouvoir et de protéger la diversité culturelle. Ils reconnaissent le rôle des collectivités territoriales comme premier niveau d'exercice de la démocratie<sup>5</sup>.

3. - Cependant, après des décennies de mise en œuvre, les modalités d'organisation administrative et territoriale de l'État suscitent encore des interrogations. C'est une antienne classique dans l'étude du droit en Afrique que d'affirmer qu'entre le texte et la pratique du texte peuvent exister d'importantes divergences<sup>6</sup>. L'analyse des politiques institutionnelles de

---

<sup>3</sup> Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté à Dakar le 21 décembre 2001.

<sup>4</sup> La Charte a été adoptée le 27 juin 2014 à la vingt troisième session ordinaire de la conférence de l'UA à Malabo en Guinée Équatoriale.

<sup>5</sup> Voir le préambule de la Charte.

<sup>6</sup> L. MATALA-TALA, « L'ineffectivité du droit positif en Afrique subsaharienne », *Civitas Europa*, vol. 31, n° 2, 2013, pp. 239-260.

décentralisation<sup>7</sup> sur le continent africain semble confirmer ce propos et offre ainsi l'occasion de vérifier l'effectivité du droit de la décentralisation en Afrique. Rien n'est plus au cœur de la relation entre droit et société que la question de l'effectivité<sup>8</sup>. Elle permet de s'attacher à une description du fonctionnement d'un système juridique et de ses liens avec le réel<sup>9</sup>. Ainsi, il est possible d'observer les écarts entre la consécration de règles en faveur de la décentralisation territoriale et le comportement des acteurs qui traduisent une continuité de la centralisation. La force du droit est alors démystifiée par sa faible capacité à assurer son observance<sup>10</sup>. L'ineffectivité met en doute la capacité du droit de la décentralisation à remplir objectivement sa fonction au sein de la société. Les objectifs<sup>11</sup> de la décentralisation paraissent à cet effet compromis non seulement par les conditions de sa production, mais aussi par les modalités de sa mise en œuvre en Afrique.

4. - Si à la question « décentraliser, qu'est-ce à dire ? », Émile Marcère répondait qu'il s'agit d'« un terme un peu vague et qu'il faut conserver pourtant puisqu'il exprime un vœu intense, un sentiment général : c'est comme un cri sorti de milliers de poitrines opprimées, mais c'est un mot dont le sens n'est pas défini »<sup>12</sup> ; ce « sentiment général », ce « cri sorti de milliers » de voix est d'abord en Afrique l'expression d'un « vœu intense » des organisations internationales pourvoyeurs de l'Aide publique au développement (APD). La Banque mondiale dans son rapport sur le développement de 1989 recommandait aux États africains de renouveler leurs institutions pour garantir une utilisation efficace des ressources<sup>13</sup>. La décentralisation devient à cet effet, un axe majeur des réformes institutionnelles sur le continent africain. Elle prend ainsi, toute sa place dans les exigences de restructuration et de modernisation des administrations

---

<sup>7</sup> Sur la nature institutionnelle de la décentralisation, v., J.-L. QUERMONNE, « Les politiques institutionnelles », in M. GRAWITZ, J. LECA (dir.), *Traité de science politique*, PUF, vol. 4, 1985, p. 61, spé., pp. 77-78.

<sup>8</sup> J. COMMAILLE, « Effectivité », in D. ALLAN et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 583. Pour une argumentation détaillée sur le sens de cette acception, voir les développements *infra*.

<sup>9</sup> J. BETAÏLIE, « Le concept d'effectivité-action », in L. MIGUEZ MACHO, M. ALMEIDA CERREDA (coord.), *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico : estudios en homenaje al profesor José Luiz Carro Fernández-Valmayor*, Andavira, Fundación Democracia y Gobierno Local, vol. 2, 2017, p. 367-383.

<sup>10</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, thèse, LGDJ, 2022, p. 2.

<sup>11</sup> Efficacité administrative, développement, démocratie. Pour une argumentation détaillée, voir les développements *infra* n° 274 et s.

<sup>12</sup> E. MARCERE, « Lettre sur la décentralisation », *Revue politique et parlementaire*, 1895, p. 1, cité par S. REGOURD, « La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations », in N. KADA (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 15.

<sup>13</sup> Cf. WORLD BANK, *Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth*, 1989.

publiques africaines comme le souligne Charles Nach Mback<sup>14</sup>. « *L'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités importantes de la communauté internationale, et les bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Banque mondiale, la CEE ou la BAD, ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide* »<sup>15</sup>.

5. - Cet attrait pour la décentralisation trouve une première explication dans l'échec des politiques d'ajustement structurel<sup>16</sup>. Il tient à deux préoccupations majeures, l'instauration d'un « bon » gouvernement et la promotion du développement<sup>17</sup>. La décentralisation est perçue par les organisations internationales comme un rempart efficace contre les excès du pouvoir central<sup>18</sup> et son incapacité à produire le développement local<sup>19</sup>. Le « bon » gouvernement serait alors celui qui contribue à la libéralisation des énergies locales à travers la décentralisation du pouvoir de décision, la promotion de la participation des populations au processus décisionnel et un rétrécissement du rôle de l'État sur les missions essentielles<sup>20</sup>. Face aux exigences externes des partenaires au développement et à la résurgence des replis identitaires avec des revendications tendant à la prise en compte des particularités locales, l'État en Afrique se décentralise après des années de centralisation. En proclamant sa « *profession de foi décentralisatrice* »<sup>21</sup>, l'État cherche d'abord à assurer sa pérennité et à garantir son idéal d'unité nationale.

6. - La reconnaissance par les constituants africains de l'existence aux côtés de l'État d'autres centres de décision — les collectivités territoriales — dans le système

---

<sup>14</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003, p. 27.

<sup>15</sup> J.-L. VENARD, « Bailleurs de fonds et développement local », in S. JAGLIN, A. DUBRESSON (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question*, Karthala, 1993, pp. 20-33.

<sup>16</sup> Cf. P. HUGON, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers la démocratie*, Economica, 1993, p. 89 et s.

<sup>17</sup> Plusieurs épithètes étaient accolées à cette notion de développement : durable, participatif, local, etc.

<sup>18</sup> D. G. LAVROFF, « Conclusion », in A. PARIENTE (dir.), *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée, pratique renouvelée*, Dalloz, 2007, p. 150.

<sup>19</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse dactyl., Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016, p. 2.

<sup>20</sup> Voir sur le changement de la nature de l'État, J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2017.

<sup>21</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 28.

d'administration du territoire conduit à la restauration du pluralisme territorial<sup>22</sup>. Cela est vrai au sens où la décentralisation suppose l'existence d'une pluralité de centres autonomes de décision. Les « organes locaux » ont dans cet ordre d'idée, la maîtrise juridique de leur activité c'est-à-dire qu'ils sont libres de prendre, dans le respect des lois et règlements, la décision qu'ils veulent<sup>23</sup>. Partant de ce postulat, on peut se demander si la multiplication des textes et des discours en faveur de la décentralisation a suffi pour changer les comportements et les mentalités afin de provoquer le développement tant souhaité. La recomposition de l'armature institutionnelle a-t-elle vraiment permis aux États africains de changer de religion en adoptant avec une ferveur nouvelle la foi décentralisatrice, après s'être, pendant longtemps, adonnée avec passion à la vénération centralisatrice<sup>24</sup> ?

7. - La réponse ne peut être absolue tant il est difficile, encore aujourd'hui, de « théoriser » la décentralisation<sup>25</sup>. Si l'on s'accorde sur le fait que la décentralisation dans un État unitaire se mesure à la liberté dont disposent les collectivités territoriales, en la matière, tout est une question de nuances et de degrés<sup>26</sup>. Jacques Baguenard relève à ce propos qu'« elle constitue nécessairement un point d'équilibre, instable et fragile, résultant d'un compromis dynamique entre des forces centripètes qui poussent au renforcement de l'unité étatique et des forces centrifuges qui stimulent l'épanouissement de la diversité locale »<sup>27</sup>. Toutefois, décentraliser suppose que des conditions minimales soient réunies. En effet, la décentralisation ne saurait exister sans une redistribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, une indépendance des organes locaux par rapport au pouvoir central et une gestion autonome par les autorités locales des affaires relevant de leurs compétences. La réformation de l'organisation administrative et territoriale de l'État conduit ainsi à une répartition des compétences entre un organe central et

---

<sup>22</sup> Sur le pluralisme territorial, v. not, G. SAEZ, « Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial », *Annuaire des collectivités locales*, t. 19, 1999. pp. 17-26 ; J.-B. AUBY, *La décentralisation et la droit*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2006 ; Conseil d'État, *Décentralisation et ordre juridique*, La documentation française, 1993 ;

<sup>23</sup> C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948. Voir pour une systématisation, E. THALINEAU, *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Charles Eisenmann*, thèse dactyl. Université de Tours, 1994 ; J. CAILLOSSE, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009, pp. 53-77.

<sup>24</sup> Nous reprenons pour notre compte cette interrogation formulée par Jacques Baguenard à propos des réformes décentralisatrices en France. V. en ce sens, J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, pp. 3-22.

<sup>25</sup> J. BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation administrative*, thèse, dactyl., Université de Paris, 1990.

<sup>26</sup> F. DELPERE, « Organisation territoriale et exception française », *Cahiers français*, n° 318, janvier-février 2004, p. 15.

<sup>27</sup> J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, pp. 3-22.

des organes périphériques relativement autonomes<sup>28</sup>. Par conséquent, la réalisation de la décentralisation s'apprécie dans un État en fonction du degré de liberté reconnue aux collectivités territoriales. L'étendue des compétences ainsi que la liberté d'initiative et de gestion dont bénéficient les collectivités territoriales permettent de déterminer l'effectivité ou non de la décentralisation. Après trois décennies de mise en œuvre des politiques décentralisatrices en Afrique, l'idée de décentralisation semble désormais admise dans son principe, mais la question de l'autonomie des collectivités territoriales constitue toujours un tabou comme c'est d'ailleurs le cas en droit français<sup>29</sup>.

8. - Notre recherche se propose de s'interroger sur ce tabou en Afrique. La proclamation de la décentralisation apparaît insuffisante pour la réalisation des fonctions sociales qu'on lui assigne. L'attention doit désormais se porter sur les modalités susceptibles de favoriser son effectivité. Tel est le sens de la consécration de l'autonomie des collectivités territoriales dans les États d'Afrique noire francophone. Or, l'autonomie locale qui ne se laisse pas facilement appréhender est susceptible d'être éprouvée par le constat de son ineffectivité. Entreprendre une recherche sur ce tabou du droit de la décentralisation nécessite de préciser l'objet de l'étude marqué par une imprécision du vocabulaire (§1). Il sera alors possible d'explicitier davantage la problématique de l'étude (§2) et les méthodes utilisées (§3) pour y répondre. Enfin, la thèse soutenue sera présentée (§4).

### **§1.- L'autonomie des collectivités territoriales comme objet de la recherche**

9. - L'histoire des institutions politiques et administratives des États d'Afrique noire francophone est liée à celle de la France du moins à partir du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>30</sup>. Pour appréhender le concept d'autonomie locale en Afrique, il importe de revenir sur les conditions historiques de son émergence. Ce détour par l'histoire nous permettra dans un premier temps de montrer qu'en raison de la perpétuation du legs colonial, l'autonomie locale en Afrique porte en elle,

---

<sup>28</sup> C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *RFSP*, n° 3, 1966, p. 452.

<sup>29</sup> N. KADA (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015.

<sup>30</sup> Voir en ce sens, G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979.

les germes de son ineffectivité (A). Dans un second temps, nous préciserons ce que l'on entend par autonomie locale dans la présente recherche (B).

#### A- L'émergence historique du concept d'autonomie locale

10. - Il n'est pas évident de parler d'autonomie locale dans un système juridique marqué par une centralisation administrative. Cette dernière constitue sans aucun doute la particularité du modèle français d'administration publique<sup>31</sup> hérité par les anciennes colonies françaises d'Afrique<sup>32</sup>. Alexis de Tocqueville dans *L'Ancien régime et la Révolution*, ouvrage publié en 1856, montrait d'ailleurs que la centralisation n'est pas une création de la Révolution, mais un héritage de l'Ancien Régime<sup>33</sup>. Cette volonté de centralisation qui caractérise l'histoire de l'administration française<sup>34</sup> et mise en œuvre dans les colonies africaines permet d'expliquer la rupture du lien originel entre commune et autonomie dans les États d'Afrique noire francophone. En reconfigurant l'État en Afrique sur le modèle occidental, la colonisation a détruit l'autonomie initiale des communautés de base (1<sup>o</sup>). L'absorption de ces communautés par le pouvoir étatique permet de dresser le constat de l'ineffectivité de l'autonomie locale (2<sup>o</sup>).

##### 1. La rupture du lien originel entre commune et autonomie dans le contexte colonial

11. - La période féodale est marquée sur le continent africain par l'existence de communautés politiques constitutives d'entités préexistantes à l'État<sup>35</sup>. Ces « *structures naturelles*

---

<sup>31</sup> G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société, 1789-1870*, LexisNexis, 2014, p. 158.

<sup>32</sup> Les rapports entre le centre et la périphérie tels que décrit par Jean Chaptal sont marqués par leur étroitesse. Il s'agit pour le pouvoir central de s'assurer de la transmission de « *la loi et [des] ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique* ». Cité par L. JAUME, S. SOLEIL, « Centralisation/Décentralisation. Retour sur quelques certitudes historiques », *AJDA*, 2005, p. 760.

<sup>33</sup> Pour une approche critique de cette assertion, v. L. JAUME, S. SOLEIL, « Centralisation/Décentralisation. Retour sur quelques certitudes historiques », *op.cit.*, p. 760 et s.

<sup>34</sup> Cf. P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Fayard, 1992.

<sup>35</sup> En France, les communautés d'habitants ont aussi préexisté à l'État, v., S. REGOURD, « La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations », *op.cit.*, p. 19.

de peuplement»<sup>36</sup> ont une existence autonome, « c'est-à-dire une légitimité antérieure à leur consécration institutionnelle »<sup>37</sup>. Cette autonomie des communautés traditionnelles africaines disparaît progressivement sous l'influence de la pensée coloniale française. Il est important pour comprendre le cheminement de l'autonomie locale en Afrique de se référer aux différentes évolutions institutionnelles en France. À la différence des communes françaises qui sont nées de la reconnaissance par le pouvoir central des groupements préexistants<sup>38</sup>, la commune dans les pays d'Afrique subsaharienne naît de l'initiative du pouvoir colonial et se confine sur l'aire géographique des circonscriptions administratives qu'il découpe<sup>39</sup>. En effet, s'il est possible d'établir une filiation directe entre les 44 000 paroisses de l'Ancien régime français et les 36 000 communes actuelles<sup>40</sup>, une telle opération est impossible dans le cas des communes africaines.

12. - L'existence d'une autonomie communale originelle des communautés est fondée en France sur le serment juratoire<sup>41</sup>. Les communautés d'habitants ainsi formées obtenaient de leurs féodaux une concession dans le cadre d'une charte reconnaissant à la commune certains droits et privilèges en contrepartie du versement d'une somme et de la reconnaissance des obligations de vassalité<sup>42</sup>. Les franchises dont disposaient les communautés d'habitants variaient d'une ville ou d'un bourg à l'autre. La période d'affirmation de ces institutions locales connaîtra son apogée entre le XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècle. L'autonomie initiale des communes

---

<sup>36</sup> P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, *op.cit.*, p. 61.

<sup>37</sup> S. REGOURD, « L'autonomie communale : des vicissitudes de la théorie juridique à l'enseignement de l'histoire », *Pouvoirs locaux*, n° 1, 1989, p. 73.

<sup>38</sup> F. ZERARI, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit*, n° 12, 2018, pp. 211-227.

<sup>39</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse, dactyl., Université Paris-Est, 2010, p. 26.

<sup>40</sup> S. REGOURD, « La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations », *op.cit.*, p. 15.

<sup>41</sup> Ce serment permettait de vivre en paix dans une même Cité et de se porter mutuellement assistance. Il constitue l'essence de la commune française. Charles Petit-Dutaillis, affirme à ce propos que : « sans association par serment, il n'y avait pas de commune, et cette association suffisait pour qu'il y ait commune », la « commune a exactement le même sens que serment communal ». La commune d'alors se manifestait sous la forme de groupements ou d'associations entre les habitants, unis par une solidarité de voisinage, inscrite sur le périmètre d'un territoire. Ainsi, la période féodale fut marquée par l'existence d'institutions, ancêtres des institutions locales d'aujourd'hui. De cette période, on retiendra volontiers que les traits dominants de la société féodale ne sont pas seulement ceux connus d'une société stratifiée où le roi cherche à affirmer son hégémonie, mais aussi ceux d'une société imprégnée de fortes valeurs humaines. En effet, de nombreux indices portent à croire qu'il s'agit d'une société fortement dominée par l'expression des groupements humains autonomes rattachés à leur territoire (la commune) et qui n'aspirent qu'à une seule chose, vivre en paix et en solidarité, conformément à un serment juré.

<sup>42</sup> J.-B. AUBY, J.-F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*, PUF, coll. « Thémis », 2015, p. 3 et s.

va se déliter progressivement pour des raisons économique, mais surtout politique et juridique. Le développement des oligarchies bourgeoises conduit à la confiscation par ces dernières des privilèges octroyés par la charte « *réduisant à néant la relation de solidarité constitutive de la commune dans le serment initial d'aide mutuelle* »<sup>43</sup>.

**13.** - La dénaturation du concept d'autonomie intervient dès lors que se multiplient les opinions en faveur des vertus de la centralisation<sup>44</sup>. L'idée centralisatrice connaît son heure de gloire sous l'administration napoléonienne avec le triomphe du modèle autoritaire du Consulat et de l'Empire<sup>45</sup>. La centralisation de l'an VIII s'est construite autour de deux éléments : le renforcement de l'autorité centrale et l'inféodation des autorités locales. La loi du 28 pluviôse an VIII consacre la mise sous tutelle des autorités locales. Ce texte du 17 février 1800 réorganise l'administration de la nation sur la base d'une hiérarchisation entre trois degrés constitués par les départements, les arrondissements et les municipalités. Grégoire Bigot évoquant cette loi estime qu'on pourrait parler à propos de cette organisation, de « constitution administrative » de la France pour au moins trois raisons. D'abord, elle est marquée selon l'auteur par la philosophie constitutionnelle d'un exécutif ramassé sur un seul homme qui inféode les assemblées qui ne garantissent *in fine* qu'un faux semblant de représentativité. Ensuite, les trois niveaux de l'administration locale sont placés sous l'autorité directe du chef de l'État, responsable du gouvernement de la Nation. La « chaîne de dépendance » est maintenue par la nomination par le Consul ou l'Empereur des préfets, sous-préfets et maires. Enfin, la loi du 28 pluviôse an VIII est le reflet de la secondarisation des intérêts locaux par rapport à ceux de l'État. Le Consulat ne nie pas la spécificité des collectivités locales, mais simplement l'administration agissant en son sein est « *d'abord entendue comme une courroie de transmission de l'administration générale* »<sup>46</sup>.

**14.** - Cette conception de l'administration locale qui prend forme sous le régime napoléonien va être éprouvée dans les colonies françaises d'Afrique à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, la

---

<sup>43</sup> S. REGOURD, « La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations », *op.cit.*, p. 21.

<sup>44</sup> G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société, op.cit.*, n° 126.

<sup>45</sup> Ce modèle autoritaire et centralisateur est lui-même inspiré des précédents révolutionnaires de la Convention et du Directoire (1792-1795). V. not., P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*, Fayard, 1992 ; J. MOREAU, M. VERPEAUX, *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, coll. « Droit public positif », 1992.

<sup>46</sup> G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société, 1789-1870, op.cit.*, n° 127 et s.

III<sup>e</sup> République marque une étape décisive en faveur des collectivités territoriales en métropole et dans les colonies africaines. En France, elle se caractérise par des réformes qui sont à l'origine de deux grandes lois demeurées célèbres : la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884. Cette dernière consacre une véritable clause de compétence générale<sup>47</sup> au profit du conseil municipal, qui désormais « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». En Afrique, cette période symbolise la poursuite de la politique d'assimilation avec la création des premières communes dans la colonie du Sénégal<sup>48</sup>.

15. - La commune africaine issue de cette époque coloniale se caractérise par la rupture de l'équation commune égale communauté traditionnelle préexistante. Cette absence de conformité entre la commune en Afrique et les communautés traditionnelles de base traduit la volonté du pouvoir colonial de rompre le lien entre commune et autonomie. L'objectif étant de briser toute tentative de révolte des populations locales. Ce faisant, le pouvoir colonial divise les légitimités traditionnelles et affermit sa position au sein des colonies. Les chefs des communautés traditionnelles devenus des agents auxiliaires de l'administration coloniale, l'idée d'une existence de communautés autonomes disparaît définitivement<sup>49</sup>.

16. - À partir de la IV<sup>e</sup> République, malgré des avancées remarquables, le droit de la décentralisation demeure marqué par une méfiance de l'État à l'égard des collectivités territoriales et de l'autonomie locale. Même dans les colonies françaises, aussi éloignées qu'elles soient, la France coloniale continue par pratiquer une politique d'assimilation et non d'autonomisation progressive considérée comme une atteinte à l'unité de la République formée de toutes ces colonies<sup>50</sup>. Les groupements humains reconnus en tant que collectivités territoriales sont alors mis au service de l'appareil étatique colonial. Les communes ayant perdu leur légitimité territoriale n'ont plus vocation à revendiquer l'exercice d'un pouvoir

---

<sup>47</sup> Sur la clause générale de compétence, voir nos développements *infra* ; lire utilement : M. VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause générale de compétence », *RFDA*, 2014, p. 457 ; G. Le CHATELIER, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, p. 186 ; J.-M. PONTIER, « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1443.

<sup>48</sup> M. DIOUF, « L'idée municipale : une idée neuve en Afrique », *Politique africaine* n° 74, 1999, p. 13 et s., Voir les développements *infra* n° 226 et s.

<sup>49</sup> Voir les développements *infra* n° 71 et s.

<sup>50</sup> Sur une exception de l'apparition de l'autonomie dans la V<sup>e</sup> République à propos des colonies : Titre XIII, art. 77, abrogé par la révision constitutionnelle d'août 1995 : « *Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les États jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement leurs propres affaires* ».

originnaire par lequel leurs habitants géraient en commun des intérêts. On assiste à une personnification<sup>51</sup> progressive des collectivités territoriales<sup>52</sup>. L'autonomie locale, désormais redoutée, est réduite dans son entendement philosophique. Le rapport État-collectivités territoriales ne désigne plus qu'une soumission des seconds envers les premiers<sup>53</sup>.

17. - En somme, deux constats peuvent être faits sur l'autonomie locale en Afrique. D'une part, les trajectoires de naissance du mouvement communal en Afrique et en France sont liées par la préexistence de communautés autonomes. D'autre part, si dans le premier cas, les communautés d'habitants entretiennent un lien de filiation direct avec les communes actuelles, il en va autrement de la commune africaine. Cette dernière a été créée sur des espaces territoriaux qui ne correspondent pas à celles des communautés traditionnelles afin de briser les légitimités locales et conforter le pouvoir colonial. À ce stade, l'ineffectivité de l'autonomie locale s'expliquerait donc par la rupture de l'équation commune égale communauté traditionnelle préexistante. L'autonomie locale est, par ailleurs, soumise à une rationalité centralisatrice. Elle est toujours considérée comme un obstacle à l'unité nationale et à l'indivisibilité de la République. C'est la raison pour laquelle les autorités normatives africaines en font un usage parcimonieux depuis les indépendances.

## 2. Le constat de l'ineffectivité de l'autonomie locale dans l'État postcolonial africain

18. - La mise en œuvre de l'autonomie locale ne suffit pas pour assurer dans les faits l'exercice effectif des compétences des collectivités territoriales afin de répondre aux besoins des populations. Si l'institutionnalisation de l'autonomie locale dans les systèmes juridiques africains semble arriver à maturité, le décalage entre les textes et les intentions réelles des autorités normatives révèle une contradiction qui nuit à son effectivité.

---

<sup>51</sup> Sur la personnalité morale en droit public, voir not. : J.-B. AUBY, *La notion de personne publique en droit administratif français*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 1979 ; F. LINDITCH, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse, LGDJ, 1997. Et plus spécifiquement sur l'émergence de la personnalité morale en droit des collectivités territoriales, F. MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales. Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, thèse, Dalloz, 2022.

<sup>52</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Coll. « Précis », 2021, n° 4.

<sup>53</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op.cit.*, p. 24.

19. - Les années 1960 sont marquées par l'accession à la souveraineté internationale des États en Afrique subsaharienne. Cette période correspond à l'adoption de la Constitution française de la V<sup>e</sup> République qui introduit de profonds changements en matière d'autonomie des collectivités territoriales. D'abord, l'adoption de la loi Defferre du 2 mars 1982 constitue un tournant dans l'histoire moderne de l'organisation administrative française. L'autonomie locale fut modifiée par la réforme des modalités du contrôle administratif exercé par le représentant de l'État sur les décisions prises par les collectivités locales. Ce changement est d'ailleurs considéré par la doctrine comme un bouleversement majeur<sup>54</sup> dans le droit de la décentralisation. Ensuite, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>55</sup> marque une étape supplémentaire et décisive dans la reconnaissance de l'autonomie des collectivités territoriales sur le plan financier et matériel. Au titre des innovations introduites, l'organisation de la République française est désormais dite « décentralisée »<sup>56</sup> et les collectivités territoriales peuvent déroger, à titre expérimental et sous réserve du respect de nombreuses conditions, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Aussi, l'entrée en vigueur en 2010 de la question prioritaire de constitutionnalité a dans un premier temps été perçue comme un moyen de renforcement de la garantie juridictionnelle du droit à l'autonomie locale<sup>57</sup>. Le bilan de l'application de la QPC en matière de décentralisation après quelques années de mise en œuvre apparaît pour le moins décevant. Elle n'a pas contribué à renforcer l'autonomie des collectivités territoriales<sup>58</sup>.

20. - Dans un élan de « modernité », tous les États nouvellement indépendants se dotent d'une Constitution écrite qui accorde une place pour le moins mitigée à l'autonomie locale. À première vue, les premières Constitutions adoptées par les États africains sont toutes empreintes de libéralisme. La Constitution de la première République du Togo consacre, par

---

<sup>54</sup> Cf. M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 67-68.

<sup>55</sup> Loi n° 2003-276 du 28 mars 2003.

<sup>56</sup> J.-F. BRISSON, « La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée », *RDP*, 2003, p. 111.

<sup>57</sup> Sur ce thème, voir, M. VERPEAUX, « Libre administration des collectivités territoriales et QPC », in X. BIOY, W. MASTOR, S. MOUTON, X. MAGNON (dir.), *Le réflexe constitutionnel : question sur la QPC*, Bruylant, 2013, p. 73 ; P. DE MONTALIVET, « QPC et droit des collectivités territoriales », *AJDA*, 2016, p. 586.

<sup>58</sup> Voir not., G. DRAGO, « QPC et droit des collectivités territoriales : premier bilan », *JCP A*, 2011, p. 221 ; M. DOUENCE, « Où en est la jurisprudence du conseil constitutionnel sur le principe de libre administration des collectivités territoriales ? », in *Mélanges Gérard Marcou*, IRJS Éditions, 2017, p. 195.

exemple, son titre VII composé d'un seul article aux collectivités territoriales (art 58) : « *la République une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Ces collectivités sont les circonscriptions et communes. Elles s'administrent librement et démocratiquement dans les conditions prévues par la loi* ». On pourrait donc croire à la lecture d'une telle disposition constitutionnelle que le Togo indépendant s'est engagé en faveur de la décentralisation territoriale et reconnaît aux collectivités une autonomie dans la conduite de leurs affaires tout en restant dans le cadre défini par la loi. Il ne faut pas se méprendre sur les intentions du constituant togolais pour au moins deux raisons. La première est que les constituants africains se sont tous inspirés des Constitutions françaises de 1946 et 1958. Ils ont en ce sens repris à leur compte les articles 87 de la première, 34 et 72 de la seconde. La deuxième raison, la plus importante, c'est qu'au moment des indépendances, les dirigeants africains héritent de pays profondément divisés et des populations épuisées par près d'un siècle de colonisation. Dans ces conditions, l'heure n'est pas à la décentralisation et à la reconnaissance de collectivités territoriales autonomes, mais plutôt à la centralisation administrative. Reproduisant le schéma colonial, les États africains vont chercher à asseoir leur domination et renforcer le pouvoir du nouvel État naissant afin de réunir toutes les forces vives de la Nation. Ces dispositions constitutionnelles ne feront l'objet d'aucune mesure d'application, car elles ne reflétaient pas la réalité des préoccupations internes de l'époque<sup>59</sup>.

**21.** - L'État en Afrique s'opposait alors fortement à toute idée d'autonomie locale<sup>60</sup>. Les termes « décentralisation » et « collectivités territoriales » étaient insignifiants et ne pouvaient tout au plus qu'exprimer une continuité du pouvoir central. Le pouvoir est alors incarné « *par une même personne, le parti unique et l'État avaient fait collusion en une manière d'alliance hégémonique qui contrôle tous les pôles du pouvoir : État-parti, parti-État, deux puissances coalisées qui font main-basse sur la société par fractionnement et prolifération des monolithismes, parti unique bien sûr, mais aussi syndicat unique, organisation unique des femmes, organisation unique des jeunes, etc. autant de chapas coulées sur les*

---

<sup>59</sup> Cf. L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, op.cit., p. 24 et s. ; I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, thèse, L'Harmattan, 2007 ; P. AGNAMA-EBOUMI, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, thèse, Université de Toulouse, 2004 ; A. CABANIS, « Le dialogue entre civilisation et culture : le nouveau cadre constitutionnel en Afrique francophone », article consulté sur le site <http://www.cmiesi.ma>, rubrique notes et analyses, p. 236 : « *Les premières constitutions dont se sont dotés les États de l'Afrique francophone aux lendemains des indépendances recouvrées, sont très naturellement placées sous le signe de la construction de l'État-Nation. Dans cette perspective, tout ce qui pouvait affaiblir la domination du pouvoir central devait être banni [...]* ».

<sup>60</sup> Cf. T. MICHALON, « Autoritarisme et hypercentralisation : l'État africain contre les libertés », *Revue africaine de droit international comparé*, vol. 3, 1991, pp. 76-82.

*pôles actifs de la société qui avaient transformé nos villes et nos campagnes en univers sans aération*»<sup>61</sup>. La perpétuation par les États d'Afrique noire francophone de l'héritage jacobin a fini par exacerber les tensions au sein des populations. Les premières élections municipales qui se feront au cours de la décennie 80 toujours sous la stricte direction du parti unique avec une liste unique présentée par le parti unique cherchent à contenir les revendications sociales<sup>62</sup>. La reconnaissance d'une autonomie aux collectivités territoriales ne constituait pas une préoccupation des gouvernements tant elles sont perçues comme dérangeantes et susceptibles à la fois de nuire à l'autorité du chef de l'État, fondateur et chef du parti unique et d'entraver la marche vers l'unité nationale.

**22.** - L'avènement du multipartisme<sup>63</sup> et des élections pluralistes en 1990 constitue le point de rupture avec les anciennes pratiques institutionnelles. La conjonction de deux éléments, l'un endogène et l'autre exogène, a participé à ce changement de paradigme dans la conception de l'État en Afrique. De l'intérieur, les États africains font face à une crise due à la baisse de l'exportation des matières premières agricoles et minières, provoquant un désastre sur le plan social, économique et politique. Selon Maurice Kamto, cette crise combinée à « l'individualisme » introduit par la colonisation a entraîné l'effondrement de l'organisation traditionnelle et l'affirmation du pouvoir de l'individu sur le groupe social. Cela a facilité l'expression du mécontentement généralisé qui s'est par la suite répandu d'une capitale africaine à l'autre<sup>64</sup>. Sur le plan extérieur, la fin de la guerre froide marque la promotion du modèle libéral par les puissances occidentales<sup>65</sup> en Afrique subsaharienne à travers la pratique des conditionnalités politiques<sup>66</sup>. L'aide au développement sera « tiède » dans les pays qui refusent de s'ouvrir au pluralisme et de reconnaître les vertus de la décentralisation en tant que catalyseur du développement et de la démocratie. De nouvelles lois concrétisent, enfin les dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation territoriale. La libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus est désormais formellement

---

<sup>61</sup> M. KAMTO, *L'urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique*, Mandara, 1993, p. 26.

<sup>62</sup> J.-P. DUPRAT, « Togo », *Annuaire de législation française et étrangère*, n° 32, 1985, p. 513.

<sup>63</sup> V. not., G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993 ; M. C. DIOP, M. DIOUF (dir.), *Les figures du politiques en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Codesria-Karthala, 1999,

<sup>64</sup> M. KAMTO, *L'urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique*, *op.cit.*, pp. 121-136.

<sup>65</sup> Cf. F. FUKUYAMA, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, coll. « champs essais », 2009.

<sup>66</sup> Cf. M. FAU-NOUGARET, *La conditionnalité démocratique. Étude de l'action des organisations internationales*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 2004 ; J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « La conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux », *Revue numérique Afrilex*, n° 2, 2001, p. 1.

protégée par le législateur<sup>67</sup>. Pour certains auteurs, ce changement de cap dans les États africains s'analyse davantage comme un moyen de préservation de la paix sociale qu'une modalité d'organisation administrative de l'État visant à construire des collectivités territoriales viables<sup>68</sup>. L'autonomie accordée aux collectivités territoriales sert la stratégie de l'État. En répondant aux velléités sécessionnistes, il évite l'implosion de l'État unitaire et apparaît comme réformateur aux yeux des acteurs de la coopération internationale pourvoyeurs de l'APD.

**23.** - L'autonomie locale intègre à nouveau le droit positif sous l'influence des puissances occidentales combinées aux tensions sociales suscitées par la crise généralisée que traverse le continent. Toutefois, il faut constater que depuis la période coloniale, l'autonomie locale et la démocratisation de vie publique sont principalement le résultat des forces extérieures. Cette situation est symptomatique des difficultés qu'il y a dans les États d'Afrique noire francophone à donner un sens à l'autonomie des collectivités territoriales. Le passage de la norme aux comportements correspondants des destinataires permettant la réalisation de l'autonomie locale mobilise peu les acteurs. En dépit, de sa proclamation par les textes, il existe un contraste entre l'importance accordée en théorie à l'autonomie locale dans les discours et le résultat de la pratique marquant ainsi son ineffectivité. Quoi qu'il en soit, le nouvel État unitaire africain ne peut qu'être décentralisé. Telle est sa nouvelle « manière d'être ». La décentralisation en Afrique intègre le concept de l'autonomie des collectivités territoriales au sein des principes fondamentaux qui régissent l'action publique locale. C'est d'ailleurs ce qui justifie la liaison entre l'effectivité du droit et l'objet de la présente recherche qui mérite d'être davantage précisé.

---

<sup>67</sup> Ainsi au Togo, intervient en 1998, la loi n° 98-006 du 11 février 1998 fixant le cadre juridique de la décentralisation qui fera l'objet d'une modification en 2007 puis en 2019.

<sup>68</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 36 et s. ; R. OTAYEK, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire. Quelques exemples à partir des situations africaines », <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/otayek.pdf> consulté le 22 octobre 2019.

## B- Le concept d'autonomie dans le droit de la décentralisation

24. - L'autonomie est un concept qui sert plusieurs discours<sup>69</sup>. Bien connue des juristes, elle est un attribut de la personnalité juridique<sup>70</sup>. Lorsqu'on lui adjoint l'épithète « locale », l'autonomie devient une formule syncrétique qui rassemble une variété de termes susceptibles de l'exprimer, renvoyant concomitamment à un nombre d'objets connus du juriste<sup>71</sup> notamment, la décentralisation et la libre administration. Quelle consistance juridique faut-il alors reconnaître à l'autonomie locale ? D'abord, il convient de préciser que l'autonomie locale dans cette étude s'inscrit dans le cadre de la décentralisation territoriale. Il y a donc ici un lien entre autonomie locale et décentralisation territoriale (1<sup>o</sup>). Ensuite, nous procéderons à la définition de l'autonomie locale comme une liberté d'action limitée des collectivités dans un État unitaire (2<sup>o</sup>).

### 1. Autonomie locale et décentralisation : deux concepts liés

25. - La décentralisation et l'autonomie sont deux concepts différents, mais liés. Dans un État unitaire de tradition centralisatrice comme c'est le cas des États d'Afrique noire francophone, la décentralisation territoriale est autant un programme politique qu'une technique administrative<sup>72</sup>. Elle constitue l'expression de la volonté des gouvernants d'un État unitaire, de consacrer des « libertés et responsabilités locales »<sup>73</sup>, de donner plus de respiration et d'espace aux administrations territoriales<sup>74</sup>. Dans ce sens, la décentralisation est le résultat d'un long processus. C'est un mouvement qui vise à donner un second souffle à la démocratie

---

<sup>69</sup> Sur le notion de concept, v. X. BIOY, « Notions et concepts en droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction... », in G. TUSSEAU (dir.), *Les notions juridiques*, Economica, 2010, p. 21 ; « L'usage du concept de "personne" en droit », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, vol. 5, n° 26, 2012, p. 2271.

<sup>70</sup> Qui implique une autonomie administrative et financière.

<sup>71</sup> Le même constat est fait à propos de l'intérêt public local. V. en ce sens, T. ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, thèse, Dalloz, 2016, p. 5 et s.

<sup>72</sup> Maurice Hauriou écrivait à ce propos que : « *s'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation. Mais les pays modernes n'ont pas seulement besoin d'une bonne administration, ils ont besoin aussi de liberté politique* ». M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, réimpression de la 12e éd., de 1933, Dalloz, 2002, p. 86.

<sup>73</sup> Voir en ce sens l'analyse de : P.-Y. CHICOT, « Autonomie locale : liberté et responsabilité », in S. LARCHER, *Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines*, Rapport d'information du Sénat, n° 452, 2014, p. 17.

<sup>74</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2020, p. 299 et s.

en responsabilisant davantage les collectivités territoriales. Cela suppose que les collectivités territoriales aient la capacité d'agir pour répondre aux besoins des populations, donc qu'elles soient autonomes. John Keudjeu de Keudjeu relève que le concept d'autonomie locale ne peut être défini par rapport à lui-même « *mais plutôt en fonction de la modalité d'organisation administrative et politique étudiée. [...] Suivant que l'on se trouve dans le cadre de la décentralisation, de la régionalisation ou de la fédération, l'appréhension qui en sera donnée va varier* »<sup>75</sup>. C'est ce qui explique que, pour rendre compte de l'autonomie dans un État unitaire, l'on recourt à la notion de décentralisation.

26. - Cette situation traduit aussi la difficulté à saisir le terme « décentralisation » qui en définitive obéit à deux fonctions différentes. D'abord, ainsi que le relève Bertrand Faure, « *la décentralisation sert d'élément de construction du droit, car elle suppose pour se réaliser, l'autonomie organique des autorités locales par l'élection et leur autonomie fonctionnelle par le transfert de compétences et de moyens par l'État, celui-ci n'assurant plus qu'un contrôle de tutelle apte à contenir, sans annihiler, l'exercice de cette autonomie* ». Ensuite, « *le concept sert également d'élément de connaissance du droit en jouant le rôle de principe de classification des régimes d'autonomie locale. La décentralisation caractérise alors un régime intermédiaire entre celui de la centralisation et celui du fédéralisme* »<sup>76</sup>. Si la décentralisation est un élément de classification des États qui se situe à l'intermédiaire de la centralisation et de la fédération, c'est qu'elle n'épuise pas toutes les formes d'autonomies. Mais, de quelle décentralisation parle-t-on exactement ? Certaines Constitutions africaines<sup>77</sup> utilisent expressément le mot « décentralisation » sans pourtant le définir. Toutefois, elle ne manque

---

<sup>75</sup> J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Douala, 2011, p. 25.

<sup>76</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 3.

<sup>77</sup> Cf. art 141 Constitution du Togo du 14 octobre 1992 ; art. 164, Constitution du Niger du 25 novembre 2010 ; art 1 al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. De façon générale l'expression fait partie du bloc de constitutionnalité des États ouest africains puisque le protocole de la CEDEAO de 2001 dispose en son article 1<sup>er</sup> d) que la « *décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernement* » constitue un principe constitutionnel. Cf. Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Sur la constitutionnalisation de la notion en droit français, Voir, F. PRIET, « Sur une notion désormais constitutionnalisée : la décentralisation », in, *Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Y Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 249.

pas de définitions<sup>78</sup>. En tant que phénomène juridique, elle a fait l'objet de nombreuses études doctrinales<sup>79</sup>.

27. - Maurice Hauriou définit la décentralisation comme « *une manière d'être de l'État caractérisée par le fait que l'État se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits c'est-à-dire en faisant des actes d'administration* »<sup>80</sup>. Selon René Chapus, ce qui traduit l'existence de la décentralisation c'est « *le transfert d'attributions de l'État à des institutions [territoriales ou non] juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'État, d'une certaine autonomie de gestion* »<sup>81</sup>. À la lecture de ces deux définitions classiques de la décentralisation, on se rend compte qu'au sens juridique, elle peut à la fois concerner le territoire, on parle alors de décentralisation territoriale et les services qu'on désigne par décentralisation technique ou fonctionnelle. Retenons dans le cadre de cette étude que la décentralisation pose le problème de l'organisation administrative des structures territoriales<sup>82</sup>.

28. - La décentralisation engage la question du territoire<sup>83</sup>. Charles Eisenmann estime qu'il ne peut exister qu'une seule décentralisation : celle qui est territoriale<sup>84</sup>. Aux antipodes des conceptions dominantes, il refuse de compromettre la notion de décentralisation en parlant de décentralisation fonctionnelle. Pour cet auteur, la structuration territoriale de l'administration et la distribution fonctionnelle des tâches administratives sont deux modes séparées de l'organisation qui ne procèdent pas de la même logique. Les confondre conduit inévitablement à brouiller les figures où prend forme le système administratif<sup>85</sup>. Il peut, certes,

---

<sup>78</sup> J.-B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, op.cit., p. 13.

<sup>79</sup> La littérature juridique est particulièrement abondante sur le sujet. V. not. C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948 ; S. FLOGAÏTIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, thèse, LGDJ, 1979 ; J. BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation administrative en France*, thèse, dactyl., Université Paris 2, 1990 ; F. FOURNIE, *Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU*, thèse, LGDJ, 2005.

<sup>80</sup> M. HAURIOU, « Décentralisation », in *Répertoire du droit administratif*, Paul Dumont, 1891, p. 482.

<sup>81</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, 2004, p. 403.

<sup>82</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2014, p. 155 et s.

<sup>83</sup> Cf. J. CAILLOSSE, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009.

<sup>84</sup> Même si nous partageons cette position, il faut relever qu'elle mérite d'être nuancée aujourd'hui tant la frontière entre la collectivité territoriale et l'établissement public s'amenuise et tend à disparaître.

<sup>85</sup> J. CAILLOSSE, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, op.cit., p. 61.

exister des similitudes entre les résultats institutionnels de la division fonctionnelle et ceux de la division territoriale, mais il faut, soutient Charles Eisenmann, éviter d'assimiler ces deux phénomènes, car « *ils n'affectent pas la même sorte de structure de l'administration* »<sup>86</sup>.

29. - Il faut également noter que la décentralisation territoriale dans le cadre d'un État unitaire s'inscrit dans une « dialectique de l'Un et du Multiple »<sup>87</sup> qui conduit à la recherche d'un équilibre entre la préservation de l'unité nationale et la reconnaissance de libertés locales. En ce sens, l'approche théorique de la centralisation et de la décentralisation esquissée par Charles Eisenmann constitue une clé d'analyse de la décentralisation territoriale dans un système juridique unitaire à travers des phénomènes de conciliation et de coopération administrative qui vont au-delà de la simple contradiction entre la décentralisation et la centralisation<sup>88</sup>. L'analyse faite par Charles Eisenmann de la décentralisation et de la centralisation conduit de façon globale à nier l'existence d'une forme pure de centralisation ou de décentralisation. L'auteur propose alors un niveau intermédiaire, la « semi-décentralisation » qui permet aujourd'hui à une partie de la doctrine de repenser autrement la décentralisation autour de ces manifestations effectives, c'est-à-dire une co-administration entre l'État et les collectivités territoriales<sup>89</sup>. En ce sens, le constat des difficultés de réalisation de l'autonomie locale en Afrique invite à repenser la décentralisation plutôt que de « *tenter des justifications fondées sur des constructions hypothétiques* »<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> C. EISENMANN, « Les structures de l'administration », in *Traité de science administrative*, Mouton, 1966, pp. 317-318.

<sup>87</sup> J.-A. MAZERES, « La dialectique de l'un et du multiple », *La Décentralisation, Les cahiers français*, n° 204, 1982, p. 4.

<sup>88</sup> « Saisie au niveau élémentaire, microscopique, la semi-décentralisation consiste à attribuer le pouvoir de poser des décisions (des normes) intéressant une circonscription territoriale, c'est-à-dire une collectivité locale, conjointement à une autorité d'État et une autorité propre à cette circonscription ou collectivité locale, — donc : à une autorité mixte, composée d'un organe d'État et d'un "organe local". Ce qui signifie que l'adoption de ces décisions ; l'édictation de ces normes, requièrent l'accord des deux organes, disons : leur double volonté, leur double consentement. C'est donc une formule d'association et participation de deux autorités au pouvoir de décision ; elle fait des deux autorités (...) des co-auteurs juridiques, des co-créateurs de normes édictées. Sur un plan global ou macroscopique, on pourra dire que la semi-décentralisation consiste à remettre l'administration de chacune des collectivités territoriales semblables que l'on a constituées au sein de la collectivité étatique (nationale) totale à des autorités formées d'une autorité propre à chacune et d'une autorité d'État », C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, op.cit.*, p. 287.

<sup>89</sup> J.-F. BRISSON, « Décentraliser autrement le territoire », in *Révolution, constitution, décentralisation, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Dalloz, 2020, p. 539 ; « les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 2022, p. 291 ; Pour une étude plus ancienne, J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, thèse, LGDJ, 1978.

<sup>90</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 359.

**30.** - Dans sa dimension territoriale, la décentralisation se définit « *comme un processus de dévolution de compétences administratives au profit de collectivités publiques élues qui les exercent en leur nom et pour leur compte dans le respect des finalités et des modalités d'un contrôle, d'ordinaire qualifié de "tutelle"»*<sup>91</sup>. Dès lors, « *la collectivité cesse d'être une circonscription administrative de l'État pour devenir une entité relativement autonome. Elle possède ainsi des organes distincts de ceux de l'État, dispose de compétences propres, est propriétaire de biens, recrute du personnel, est titulaire d'un patrimoine et établit son propre budget ; bref, elle peut s'administrer librement»*<sup>92</sup>. La décentralisation territoriale porte des valeurs de démocratie et de proximité. Elle correspond alors d'après Benoit Plessix « à la nécessité de créer une indispensable soupape de sureté pour répondre au besoin des individus de se rattacher à quelque chose de moins vaste et intimidant que le seul sentiment national, de s'accrocher au cocon d'une partie plus intime, de renouer le lien avec leur région originelle et leur village natal. Elle peut aussi résulter de la volonté des gouvernants d'instituer une vie locale démocratique, de diffuser l'idée d'un *self-government* à l'anglaise»<sup>93</sup>. Cette prise de position contemporaine n'est pas sans rappeler les professions de foi des partisans de la diversité et de la liberté, à l'image des libéraux pour qui la liberté locale est le fondement de toute liberté politique, selon Dareste, la sève de la démocratie, selon Laboulaye, l'école primaire de la liberté, selon l'image restée fameuse d'Alexis de Tocqueville<sup>94</sup>.

**31.** - En définitive, ramenée à son contenu essentiel, la décentralisation s'applique à une collectivité territoriale qui malgré son appartenance à une collectivité plus grande qu'est l'État s'administre elle-même et gère ces propres affaires<sup>95</sup>. L'idée d'une certaine autonomie locale constitue alors la base de la décentralisation<sup>96</sup>. Sans elle, la décentralisation se viderait de son

---

<sup>91</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 6. Voir aussi pour une définition proche, M. E. SOHOUENOU, « Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation territoriale en Afrique noire francophone », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 22, 2009, p. 148 ; C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 8.

<sup>92</sup> P. BODINEAU, M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, PUF, 1997.

<sup>93</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 300.

<sup>94</sup> Pour un aperçu de la pensée de ces auteurs libéraux, G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société, 1789-1870, op.cit.*, p. 158 et s ; G. BACOT, « L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », in L. GUELLEC (dir.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 203-229.

<sup>95</sup> A. DE LAUBADERE, J.-C. VENEZIA, Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 1990, p. 98. La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local utilise l'expression « gouvernement local » pour désigner les autorités locales. L'utilisation d'une telle expression lui permet de couvrir la diversité des situations sur le continent notamment les différences entre les systèmes d'inspiration français et anglais.

<sup>96</sup> *Idem.*

sens puisqu'elle constitue un élément de sa définition. Lorsqu'on évoque l'autonomie locale, on cherche à saisir les libertés dont disposent les collectivités territoriales sur le territoire de l'État, et dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la décentralisation<sup>97</sup>. Parce que la décentralisation est un processus et que l'autonomie locale est un état qui traduit un rapport de forces entre l'État et les collectivités territoriales qu'on peut chercher à mesurer, le concept d'autonomie offre une perspective d'analyse intéressante du droit de la décentralisation en Afrique.

## 2. L'autonomie locale : une liberté d'agir des collectivités territoriales ?

**32.** - La liberté au sens kantien<sup>98</sup> ne renvoie pas à l'indépendance, mais à l'autonomie, c'est-à-dire la capacité à se donner à soi-même ses propres lois. Dans le cadre de la décentralisation territoriale, l'autonomie renvoie à l'idée d'une certaine liberté des collectivités territoriales. Toutefois, l'autonomie locale demeure un concept flou et de faible densité<sup>99</sup> dans les États unitaires de tradition centralisatrice. « [...] *Par son étymologie [l'autonomie] a une portée d'apparence absolue et désigne le pouvoir de se diriger librement en droit et par extension, en politique ou en gestion, tandis que dans ses expressions réelles elle est toujours relative et limitée* »<sup>100</sup>. Dans ces conditions, entreprendre une recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales peut paraître périlleux en raison de l'imprécision du terme autonomie<sup>101</sup>. Jean-Yves Vincent dans sa préface à la thèse précitée constatait que, « *en ce domaine aux confins du politique et du juridique, le mot autonomie conserve un relent de souffre ; l'autonomie est soupçonnée d'être le fourrier de l'indépendance, de frayer le chemin aux micro-souverainetés, de préparer insidieusement l'implosion de l'État unitaire et de la République indivisible* »<sup>102</sup>. Voilà, qui justifie, dans les États unitaires de l'Afrique noire francophone très attachés à la préservation de l'intégrité du territoire, que le terme autonomie soit peu employé dans les

---

<sup>97</sup> J. CAILLOSSE, « Les libertés locales : bréviaire de quelle décentralisation ? », in N. KADA (dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 61.

<sup>98</sup> E. KANT, *Critique de la raison pratique*, Flammarion, 2003, p. 473.

<sup>99</sup> J.-F. BRISSON, « L'autonomie locale au sens de la Charte européenne : quel apport concret à la spécificité des collectivités territoriales ? », in *Peut-on encore définir la collectivité territoriale ?*, Colloque AFDCL, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=sCZzLmU0118&t=2s>. Consulté le 31 octobre 2021.

<sup>100</sup> R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », in *Mélanges offerts à Paul Amsselele*, Bruylant, 2005, p. 446.

<sup>101</sup> M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif*, thèse, LGDJ, 1998, p. 1.

<sup>102</sup> J.-Y. VINCENT, Préface à M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif*, op.cit., p. XIX.

Constitutions. L'aversion pour les formes d'État dit « autonome » ou « régional »<sup>103</sup> ou encore pour la fédération<sup>104</sup> conduit à une utilisation parcimonieuse de l'autonomie par le constituant et le législateur. L'autonomie signifie que « la volonté est législatrice », qu'elle « va poser par elle-même ses lois »<sup>105</sup>. Or, la centralisation des États africains ne s'accommode guère d'une telle conception dès lors qu'il est question des collectivités territoriales. La collectivité territoriale ne peut s'auto-organiser. Elle ne dispose pas de prérogatives d'ordre politique et ne peut exprimer des intérêts particuliers que s'ils sont conformes aux orientations nationales. L'autonomie des collectivités territoriales ne peut, par conséquent, être qu'une autonomie administrative.

**33.** - La difficulté à définir le concept d'autonomie locale tient à cette ambiguïté inhérente à l'étymologie même du mot autonomie. Selon Charles Cadoux, le statut d'autonomie se situe quelque part entre « *le fédéralisme et la décentralisation puisqu'il évoque l'idée de liberté d'administration voire de gouvernement, mais toujours sous un certain contrôle du pouvoir central* ». Il ajoute que, « *on ne peut aller au-delà de cette approximation* » parce qu'il « *n'y a pas "un" degré précis de liberté politique caractérisant une fois pour toutes le concept d'autonomie, mais des "seuils" possibles de plus ou moins grande autonomie* »<sup>106</sup>. Le droit supranational de la décentralisation en Afrique a hissé l'autonomie locale au rang des valeurs démocratiques universelles<sup>107</sup> sans pour autant en préciser le contenu. C'est l'article 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale,<sup>108</sup> qui dans un effort intéressant de conceptualisation juridique, précise dans son premier alinéa, ce qu'il faut entendre par autonomie locale. L'autonomie locale est « *le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ». Cette définition qui constitue, à ce jour, la

---

<sup>103</sup> K. BLAIRON, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État italien. Contribution à la définition de la forme d'État italienne*, thèse dactyl., Université de Nancy 2, 2005.

<sup>104</sup> J. RIVERO, « Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ? », in *Pages de doctrine*, t. 1, LGDJ, 1980, pp. 213-221.

<sup>105</sup> Définition étymologique que l'on retrouve dans l'ensemble des dictionnaires. Pour une approche détaillée en philosophie, E. GAZIAUX, *L'autonomie en morale : au croisement de la philosophie et de la théologie*, Presse universitaire de Louvain, 1998, p. 360.

<sup>106</sup> C. CADOUX, « La conception française de l'État unitaire (comparaisons) », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1990, p. 26.

<sup>107</sup> M. E. SOHOUENOU, « L'administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation », in *Leçon inaugurale, Colloque international sur l'effectivité de la décentralisation au Bénin*, janvier 2015, p. 2 ; C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 32.

<sup>108</sup> P. WILLIAMS-RIQUIER, « La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, 2007, p. 191.

plus aboutie en la matière, semble-t-il<sup>109</sup>, guidera notre réflexion sur l'autonomie locale dans les États d'Afrique noire francophone.

**34.** - Dans ce contexte, l'autonomie locale suppose une absence de contraintes excessives. Son étude se résume donc à la mise en évidence des degrés variables qui caractérisent la nature des relations entre l'État et les collectivités territoriales. L'autonomie locale ne se laisse pas enfermer dans une vue unique. La relativité du concept est parfaitement résumée par Jean-Marie Pontier à travers la métaphore suivante, « *l'autonomie locale est peut-être comme une gemme, pour laquelle l'art de l'orfèvre est de tailler de telle sorte que la pierre puisse renvoyer le plus d'éclat possible, afin que l'on puisse admirer et s'extasier. S'il n'est guère possible d'affirmer qu'elle comporte, comme un diamant taillé de manière classique, cinquante-deux facettes, l'autonomie locale en présente de nombreuses, et la manière dont on la regarde produit des effets variables* »<sup>110</sup>.

Depuis 1990, les révisions des textes constitutionnels des pays francophones d'Afrique noire ont singulièrement bouleversé la conception de l'autonomie en matière de décentralisation territoriale dans un État unitaire de type classique. On est passé d'une « *décentralisation-soumission* » c'est-à-dire d'une décentralisation dans laquelle les collectivités territoriales ne disposaient d'aucun pouvoir propre à l'idée d'une « *décentralisation-liberté* »<sup>111</sup> qui accorde une marge de manœuvre aux collectivités. Ainsi, on peut lire, par exemple, à l'article 141 de la Constitution togolaise que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi* »<sup>112</sup>. En réalité, il s'agit simplement d'une restauration à rebours après une longue période marquée par le monopartisme puisque, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, les premières Constitutions africaines étaient empreintes d'un libéralisme rêveur. L'autonomie locale dans les nouvelles Constitutions des États d'Afrique francophone trouve ainsi à s'exprimer à travers la libre

---

<sup>109</sup> M. VERPEAUX, Préface à V. KALIMERI, *Le Conseil de l'Europe et les collectivités territoriales. Contribution à l'étude de l'autonomie locale*, thèse, L'Harmattan, 2017, p. 13 : « *La Charte européenne de l'autonomie locale constitue, encore aujourd'hui, le seul traité international qui consacre les droits des collectivités territoriales. Malgré quelques lacunes, elle constitue un guide indispensable pour tous les pays qui veulent établir un régime démocratique au niveau local* »

<sup>110</sup> J.-M. PONTIER, « Autonomie locale, libre administration, décentralisation », in *Itinéraire d'un constitutionnaliste, Mélanges en l'honneur de Francis DELPÉREÉ*, Bruylant, 2007, p. 1221.

<sup>111</sup> Cf. L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op.cit.*, p. 52 et s. ; C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *op.cit.*, p. 447.

<sup>112</sup> Voir aussi, art 164 Const. Niger ; Burkina Faso, art. 143 et 145 ; Côte d'Ivoire, art. 119 ; Mali, art. 98 ; Sénégal, art. 102 ; Tchad, art. 205.

administration. Mais alors, pourquoi avoir choisi de formuler cette recherche autour du concept d'autonomie et non de libre administration ?

**35.** - Le choix de l'autonomie au détriment de la libre administration tient en ce que la nature juridique de la libre administration des collectivités territoriales prête à discussion. En effet, il existe un débat doctrinal sur la question de savoir si la libre administration est une véritable « liberté » ou s'il s'agit simplement d'un « principe » d'organisation de l'État, duquel découleraient certains droits et libertés<sup>113</sup>. Michel Verpeaux, dans son commentaire de l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001, *Commune de Venelles c/M. Morbelli*<sup>114</sup>, considère que « le principe de libre administration des collectivités territoriales constitue... une garantie, au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs. [...] La libre administration peut d'ailleurs être conçue comme une forme de séparation verticale des pouvoirs tandis que la forme habituelle de la séparation serait horizontale. L'une comme l'autre ne sont pas des droits, mais des moyens d'asseoir des droits ou des libertés, ils sont des moyens, ils ne constituent pas des buts »<sup>115</sup>. Constantin Bacoyannis dans sa thèse<sup>116</sup> défend en revanche l'idée selon laquelle la libre administration ne se réduit pas à un simple principe d'organisation, mais constitue bien une liberté. Il précise que le droit de s'administrer librement n'est pas conféré à la personne morale « collectivité territoriale », mais au groupement naturel qui est délimité grâce à son rattachement à un territoire et qui préexistait à sa reconnaissance par l'État<sup>117</sup>. Or, comme nous l'avons montré précédemment, l'équation commune égale communauté traditionnelle préexistante a été rompue par le pouvoir colonial en Afrique. Les collectivités territoriales africaines telles qu'elles sont organisées aujourd'hui

---

<sup>113</sup> La littérature juridique est abondante sur le sujet. V. not., C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse dactyl. Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016 ; C. BACUYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse, Economica-PUAM, 1993 ; A. ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1992, p. 435 ; M. BOURJOL, « Libre administration et décentralisation », in CRERAL, *Vertus et limites de la décentralisation*, Colloque des 2 et 3 mai 1985, *Les cahiers du droit public*, éd. Bergeret, p. 61 ; L. FAVOREU, A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 88 ; C.-A. DUBREUIL, « Libre administration des collectivités territoriales et liberté fondamentale », *JCP G*, 2012, n° 46, p. 2048 ; M. VERPEAUX, « Question prioritaire de constitutionnalité et libre administration des collectivités territoriales », *AJDA*, 2010, n° 28, p. 1595 ; M. TROPER, « Libre administration et théorie générale du droit », in J. MOREAU, G. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités territoriales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica-PUAM, 1993, p. 59.

<sup>114</sup> M. VERPEAUX, « Libre administration, liberté fondamentale, référé-liberté » *RFDA*, 2001, p. 681.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 684.

<sup>116</sup> C. BACUYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse, Economica-PUAM, 1993, p. 99 et s.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 100.

n'ont jamais existé « *en tant que groupements naturels territoriaux vivant indépendamment de l'existence et de la volonté de l'État* »<sup>118</sup>. Elles sont dépourvues de réalité sociologique et historique. La qualification de la liberté appliquée à la libre administration ne peut donc se justifier en réalité dans les États d'Afrique noire francophone d'où la préférence à l'autonomie des collectivités territoriales. Cette autonomie n'est pas naturelle, mais construite, elle est une concession de l'État, qu'il accorde plus ou moins selon les exigences de rationalité administrative qui prévalent à un moment donné<sup>119</sup>.

**36.** - Pour l'essentiel, l'autonomie locale peut être définie comme « *une liberté reconnue à une collectivité instituée, ayant pour objet la satisfaction de besoins collectifs, et qui s'exerce dans le cadre d'un système d'action publique. En termes juridiques, cela se manifeste par un droit de libre administration, des institutions démocratiques et des compétences effectives au sein de l'État* »<sup>120</sup>. Elle est à la fois une autonomie institutionnelle et fonctionnelle. L'autonomie des collectivités territoriales se traduit institutionnellement par l'élection des organes des collectivités territoriales au suffrage universel. Cette situation contraste avec la période post-indépendance, où prétexte pris de la construction de l'unité nationale, les autorités locales étaient nommées par le pouvoir central<sup>121</sup>. Avec l'élection, les autorités administratives locales ne sont plus soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales, lesquelles ne peuvent, en principe, leur imposer ou leur opposer leur pouvoir propre de décision. La décentralisation se différencie ainsi de la déconcentration, en coupant précisément le lien hiérarchique qui relie les autorités locales au gouvernement central<sup>122</sup>. Sur le plan fonctionnel, la libre administration suppose l'attribution des compétences effectives et l'existence des moyens nécessaires pour une libre gestion par les collectivités territoriales. En exigeant que les organes locaux ne soient pas nommés par le pouvoir central et soumis à son pouvoir hiérarchique, la mise en œuvre de la décentralisation « *implique le principe de l'autonomie des personnes morales. Cela signifie que, à moins de règles expresses en sens contraire, les personnes morales décentralisées sont libres d'agir à leur guise* »<sup>123</sup>.

---

<sup>118</sup> *Idem* ; voir aussi, L. FAVOREU, A. ROUX, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002.

<sup>119</sup> Cf. J.-B. AUBY, J.-F. AUBY, R. NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales, op.cit.*, p. 69.

<sup>120</sup> G. MARCOU, « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, p. 69.

<sup>121</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 33.

<sup>122</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 300.

<sup>123</sup> J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, pp. 3-22.

**37.** - Cependant, la décentralisation territoriale n'aboutit pas à faire des autorités locales des entités politiques disposant en vertu de la Constitution des pouvoirs législatif<sup>124</sup>, exécutif et judiciaire, et habilitées à représenter seules des intérêts propres, distincts de ceux de l'État<sup>125</sup>. Les collectivités territoriales ne disposent pas de la « compétence de la compétence »<sup>126</sup>. En ce sens, l'État assure sur les actes des collectivités territoriales un contrôle nécessaire à la préservation de la légalité et de la forme unitaire de l'État. Ce contrôle prend, dans la plupart des États d'Afrique noire francophone, la forme d'une tutelle administrative<sup>127</sup> et d'un contrôle juridictionnel. Dans le premier cas, la tutelle consiste en la soumission des actes pris par les collectivités territoriales à un contrôle *a priori* exercé par le représentant de l'État qui dispose du pouvoir de les réformer et de les annuler. Le contrôle juridictionnel permet quant à lui de faire sanctionner l'illégalité des actes par le juge administratif. La décentralisation territoriale en tant que mode d'organisation territoriale de l'État unitaire en Afrique suppose donc la constitution de collectivités territoriales sous la forme de personnes morales de droit public<sup>128</sup> à qui l'État décide de confier l'exercice d'un certain nombre de compétences qu'elles exerceront sous son contrôle. Le cadre unitaire dans lequel se déploie la décentralisation implique que cette dernière repose sur un équilibre entre l'autonomie administrative et le contrôle de tutelle exercé par l'État. Le niveau symétrique entre les deux permet de déterminer l'étendue de l'autonomie des collectivités territoriales et par extension le niveau de centralisation de l'État.

**38.** - La fonction de l'autonomie locale consacrée peut être atteinte dès lors que les conditions d'exercice de la liberté d'action recherchée s'accompagnent d'un ensemble de

---

<sup>124</sup> Les autorités locales disposent d'un pouvoir réglementaire résiduel et subordonné au pouvoir réglementaire national. V. not., B. Faure, « Règlements locaux et règlements nationaux », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 43 ; *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, thèse, LGDJ, 1998 ; G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011 ; L. JANICOT, « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2016, p. 664 ; C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue CAMES/SJP*, n° 002, 2015, p. 79.

<sup>125</sup> J.-A. MAZERES, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *RDP*, 1990, p. 607.

<sup>126</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920, p. 170.

<sup>127</sup> Sur la tutelle, l'œuvre pionnière de : R. MASPETIOL, P. LAROQUE, *La tutelle administrative, le contrôle des administrations départementales, coloniales et des établissements publics*, Sirey, 1930. Voir aussi, S. REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1982.

<sup>128</sup> Pour une approche historique et critique de la personnalité morale des collectivités, voir, F. MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales. Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, thèse, Dalloz, 2022.

règles et de pratiques harmonisées qui tendent à conférer plus d'épanouissement aux collectivités territoriales décentralisées dans leurs rapports avec l'État<sup>129</sup>. Au-delà des considérations administrative et financière, l'autonomie locale entretient dans le discours politico-administratif un lien étroit avec la démocratisation de la vie publique<sup>130</sup>. Les conditions essentielles à l'effectivité de cette « décentralisation-liberté » se résument en l'habilitation à l'exercice de compétences effectives et en la disponibilité des moyens<sup>131</sup>. Si l'autonomie n'est pas un « concept magique »<sup>132</sup>, en raison de sa valeur relative, elle « *se mesure plus qu'elle ne se définit* »<sup>133</sup>. Sous cet angle, l'autonomie locale se prête à une analyse sur le plan de l'effectivité. Un concept polysémique qu'il convient aussi de préciser.

## §2.- L'effectivité de l'autonomie des collectivités territoriales comme problématique de la recherche

39. - La décentralisation est susceptible de degrés, c'est-à-dire que le point où elle peut être poussée dépend de diverses circonstances de temps et de lieu<sup>134</sup>. Dans les États d'Afrique noire francophone, la décentralisation c'est-à-dire « *le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources* » du pouvoir central vers les autorités infranationales vise le renforcement des capacités de ces dernières afin de « *promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité* »<sup>135</sup>. Pour ce faire, elle consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres<sup>136</sup>. L'analyse du droit des collectivités territoriales en Afrique et du droit en général ne saurait se limiter au premier degré de l'énoncé du droit. Il n'est pas suffisant que les textes constitutionnels ou législatifs

---

<sup>129</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op.cit.*, p. 7.

<sup>130</sup> M. HAURIOU, « Décentralisation », in *Répertoire de droit administratif*, *op.cit.*, p. 479 : « une organisation décentralisatrice est particulièrement nécessaire dans un pays, lorsque le pouvoir central lui-même est démocratiquement organisé » ; v. aussi S. REGOURD, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique », *RDP*, 1990, p. 964. « On n'imagine guère de progrès de la décentralisation sans démocratie [...] ».

<sup>131</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 27.

<sup>132</sup> A. MOYRAND, « De l'autonomie administrative à l'autonomie politique », in *Le statut du territoire de Polynésie française. Bilan de dix ans d'application : 1984-1994*, Economica-PUAM, 1996, p. 148.

<sup>133</sup> V. DUSSART, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000, p. 13.

<sup>134</sup> Cf. F. FOURNIE, *Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU*, thèse, LGDJ, 2005, p. 267.

<sup>135</sup> Art 1<sup>er</sup> de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation... *préc.*

<sup>136</sup> Cf. art. 2 du CGCT au Burkina Faso.

reconnaissent l'existence des collectivités territoriales et affirment leur libre administration<sup>137</sup>. De ce point de vue, étudier le droit de la décentralisation « *par le truchement des analyses tendant à relever l'ineffectivité ou l'inefficacité des lois et du droit* » permet « *de dresser le procès d'un système et d'une certaine conception du droit* »<sup>138</sup> en Afrique. Il convient toutefois, dans un premier temps, en raison de la polysémie du concept d'effectivité d'en préciser les contours<sup>139</sup> (A) puis dans un second temps, de présenter les facteurs qui mettent à mal l'autonomie des collectivités territoriales en Afrique à travers une analyse critique des modes d'élaboration, de diffusion et d'application du droit de la décentralisation (B).

#### A- Une définition stipulative du concept d'effectivité

40. - L'effectivité est un concept particulièrement fuyant. Paul Amselek affirmait d'ailleurs que l'effectivité est trop mal définie pour être retenue par la science du droit<sup>140</sup>. Sa définition varie selon les champs disciplinaires et les différents courants de pensée. Sans qu'il soit nécessaire de revenir ici en détail sur l'ensemble des acceptions doctrinales de l'effectivité, il faut préciser que ces premières occurrences s'inscrivent dans un courant sociologique. En effet, le concept d'effectivité fut mobilisé afin de mesurer les effets des normes juridiques. Il s'agissait alors d'analyser l'ensemble des effets de la règle de droit, quel qu'il soit, c'est-à-dire intentionnels ou non intentionnels, directs ou indirects, immédiats ou différés, conformes ou non conformes au « *devoir être* » ou au « *pouvoir être* »<sup>141</sup>. Dans une approche restrictive, le rapprochement du concept d'effectivité aux effets du droit conduit à ne prendre en compte que la finalité des règles de droit. Telle est la conception défendue par Yann Leroy dans sa

---

<sup>137</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 32.

<sup>138</sup> V. RICHARD, *Le droit et l'effectivité – contribution à l'étude d'une notion*, thèse, dactyl., Université Paris II, 2003, p. 430.

<sup>139</sup> Les travaux de Julien Betaille sur « les conditions juridiques de l'effectivité en droit public interne » constitue en ce sens une œuvre utile. J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, dactyl., Université de Limoges, 2012.

<sup>140</sup> P. AMSELEK, *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit (Essai de phénoménologie juridique)*, thèse, 1962, p. 334.

<sup>141</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, thèse, LGDJ, 2022, p. 12. Pour un usage de cette approche, V. not., G. ROCHER, « L'effectivité du droit », in A. LAJOIE, R.-A. MACDONALD, R. JANDA, G. ROCHER (dir.), *Théorie et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 2004, p. 135 ; V. DEMERS, *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, Montréal, coll. « Thémis », 1996.

thèse<sup>142</sup>. L'auteur définit l'effectivité comme « *la qualité d'une norme qui produit des effets* ». Ces derniers sont « *tout à la fois les effets concrets et symboliques, les effets juridiques, économiques, sociaux ou de quelque autre nature, les effets désirés ou non voulus, prévus ou non intentionnels, immédiats ou différés, à la seule condition qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les finalités des règles de droit évaluées* »<sup>143</sup>. Ainsi, pour Yann Leroy l'effectivité comprend « *les effets qui sont en adéquation avec la finalité de la règle de droit qui les produit, qu'il s'agisse d'effets voulus ou d'effets non désirés, mais désirables, ou même d'effets non prévus tant qu'ils ne sont pas contradictoires avec ladite finalité* »<sup>144</sup>. Cette acception de l'effectivité présente l'inconvénient majeur d'exclure de l'effectivité les effets pervers de la règle de droit. Par conséquent, une norme juridique qui produit des effets pervers ne peut être effective. Aussi, cette acception, dans la logique binaire qu'elle introduit, entretient une confusion non souhaitable entre effectivité et efficacité.

**41.** - Il est important de distinguer entre effectivité et efficacité<sup>145</sup> or, la frontière conceptuelle entre les deux se révèle poreuse<sup>146</sup>. La notion d'efficacité est en règle générale définie comme le caractère de ce qui est efficace, c'est-à-dire « *qui produit, dans de bonnes conditions et sans autre aide, l'effet attendu* »<sup>147</sup>. L'efficacité fait donc référence à l'atteinte d'un effet, un effet que l'on attend. Il s'agit d'une adéquation des objectifs assignés à la règle de droit par son auteur et des résultats obtenus<sup>148</sup>. L'effet « attendu » est donc celui, qui non seulement concourt à la finalité de la norme, mais surtout atteint cette finalité, l'objectif posé par l'auteur de la norme<sup>149</sup>. On parlerait alors d'inefficacité « *lorsqu'on considère que les résultats attendus de telle ou telle réglementation ne sont pas obtenus* »<sup>150</sup>. Pour Alexandre Flückiger, « *une politique ou une norme sont efficaces si les résultats correspondent à leurs objectifs* »<sup>151</sup>. Alors que les contours de l'efficacité semblent

---

<sup>142</sup> Y. LEROY, *L'effectivité du droit au travers d'un questionnement en droit du travail*, thèse, LGDJ, 2011.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>144</sup> Y. LEROY, « La notion d'effectivité en droit », *Droit et société*, n° 70, 3/2011, p. 730.

<sup>145</sup> Le constat est souvent dressé sans pourtant conduire à une clarification. R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, *op.cit.*, p. 14.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 15. Cette porosité conduit certains auteurs à affirmer que « *l'effectivité et l'efficacité sont identiques* » : M.-A. FRISON-ROCHE, « L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie », *LPA*, n° 259, 2000, p. 4 et s.

<sup>147</sup> Entrée « Efficace », *Cntrl*, Sens 1.

<sup>148</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, *op.cit.*, p. 15.

<sup>149</sup> J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, *op.cit.*, p. 18.

<sup>150</sup> P. LASCOUMES, E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 146.

<sup>151</sup> A. FLÜCKIGER, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, n° 138, p. 86.

relativement simples, ceux de l'effectivité fluctuent<sup>152</sup> au point de constituer un embarras certain pour la doctrine la plus illustre<sup>153</sup>. Dans la doctrine juridique contemporaine, l'effectivité est en général définie comme le « caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement »<sup>154</sup>. Ainsi, dans le *Vocabulaire juridique* dirigé par Gérard Cornu, l'adjectif effectif désigne à la fois ce « qui produit l'effet recherché » que ce « qui correspond à la réalité »<sup>155</sup>.

42. - Une partie de la doctrine présente l'effectivité comme ayant une « vocation pratique dans la mesure où elle vise à évaluer les degrés d'application du droit, à préciser les mécanismes de pénétration du droit dans la société »<sup>156</sup>. Dans ce cadre, l'effectivité est « l'instrument conceptuel d'évaluation [du] degré de réception [de la norme], le moyen de mesurer des "écarts" entre pratique et droit »<sup>157</sup>. La mesure concrète de cet écart observe Julien Betaille relève en grande partie des techniques propres à la sociologie, mais l'idée d'évaluer sur le plan de « degrés » l'effectivité d'une règle de droit constitue une richesse de la notion, qui doit rejaillir sur toutes les autres définitions du concept<sup>158</sup>. Ainsi Pierre Lascoumes définit l'effectivité comme le « degré de réalisation [du droit] dans les pratiques sociales »<sup>159</sup>. L'apport principal de la sociologie juridique se trouve dans cette idée de degré de l'effectivité. Elle va constituer la base de notre définition du concept dans le cadre de cette étude sur l'autonomie des collectivités territoriales en Afrique.

43. - À ce stade de notre réflexion, il convient de préciser qu'aucune acception de l'effectivité ne peut s'imposer avec autorité. Ce qui permet d'envisager une définition purement

---

<sup>152</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, thèse, LGDJ, 2022, p. 15.

<sup>153</sup> Voir, en ce sens, E. MILLARD, E. MATZNER, « Note des traducteurs », in A. Ross, *Introduction à l'empirisme juridique*, trad. E. Millard et E. Matzner, présenté et annoté par É. Millard, LGDJ, 2004, p. 11-12 ; E. MILLARD, « Deux lectures critiques d'Alf Ross », in JOUANTAN, O. (édit.), *Théories réalistes du droit*, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, pp. 13-14.

<sup>154</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 2018, p. 388.

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> F. RANGEON, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in D. LOCHACK (dir.), *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 128.

<sup>157</sup> P. LASCOUMES, E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 127.

<sup>158</sup> J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, *op.cit.*, p. 15.

<sup>159</sup> P. LASCOUMES, « effectivité », in A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2<sup>e</sup> éd., corrigée et augmentée, 2018, p. 217. Cette conception est partagée par : E. MILLARD, « Effectivité des droits de l'Homme », in J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J.-P. MARGUENAUD, S. RIALS, F. SUDRE (dir.), *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 349 ; L. HEUSCHLING, « Effectivité, efficacité, efficience et qualité », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY, A. VIDAL-NAQUET (dir.), *L'efficacité de la norme juridique*, Bruylant, 2012, p. 59. Ces deux auteurs pensent l'effectivité en termes de niveau de « réalisation sociale ».

« stipulative » du concept d'effectivité c'est-à-dire une définition qui « *ne sera ni vraie ni fausse, mais seulement opératoire pour un problème spécifique* »<sup>160</sup> et répondant aux finalités de la recherche. Cela implique également de procéder à des exclusions<sup>161</sup> en distinguant l'effectivité des notions voisines.

François Rangeon fait remarquer que « *la confusion entre l'effectivité [et des notions voisines comme l'efficacité ou l'efficience] présente [...] plus d'inconvénients que d'avantages [...] et surtout elle ne permet pas de comprendre les raisons profondes de l'effectivité* »<sup>162</sup>. Cette remarque est d'autant plus vraie lorsqu'il est question de l'autonomie locale. Sa mesure ne peut s'établir sur le plan de l'efficacité puisque, l'autonomie locale ne peut se définir de façon universelle. Elle s'apprécie en fonction des circonstances de temps et de lieu qui font qu'elle se prête davantage à une analyse juridique de son effectivité. Jacques Commaille considère « *que poser la question de l'effectivité du droit, c'est donc bien se préoccuper de son adéquation avec les comportements sociaux et les écarts éventuels (comme autant de manifestations d'ineffectivité) entre les normes juridiques et la réalité sociale qu'elles sont censées régir* »<sup>163</sup>. L'effectivité se réfère selon Robin Médard Inghilterra à « *une appréciation pragmatique de la correspondance entre la signification de la norme et les comportements de ces destinataires* » alors que « *l'efficacité se réfère à une approche téléologique de la correspondance entre la volonté de l'auteur de la norme et les faits sociaux supposément produits par elle* »<sup>164</sup>. À l'appréciation téléologique du second concept, « *qui repose sur l'idée de finalité, qui constitue un rapport de finalité* », répond le caractère pragmatique du premier, « *qui concerne les faits réels, l'action et le comportement que leur observation et leur étude enseignent* »<sup>165</sup>.

**44.** - Sur la base de ces différentes considérations, l'effectivité, dans le cadre de notre étude sera entendue comme *le degré d'influence qu'exerce la consécration de l'autonomie des collectivités territoriales sur le comportement des acteurs, notamment l'État*. Autrement dit, l'analyse en termes d'effectivité permet de saisir les comportements des acteurs en tant qu'ils permettent ou non aux collectivités de prendre en charge les affaires relevant de leur compétence en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale. Cette définition

---

<sup>160</sup> M. TROPER, « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n° 10, 1989, p. 102.

<sup>161</sup> Cf. C. EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, 1966, p. 26.

<sup>162</sup> F. RANGEON, « Réflexions sur l'effectivité du droit », *op.cit.*, p. 127.

<sup>163</sup> J. COMMAILLE, « Effectivité », in S. RIALS, *Dictionnaire de culture juridique*, PUF, 2003.

<sup>164</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, *op.cit.*, p. 17.

<sup>165</sup> *Idem*.

retenue, il convient d'analyser les facteurs de réalisation de l'autonomie des collectivités territoriales.

## B- L'identification doctrinale des conditions juridiques de l'effectivité du droit

45. - Plusieurs auteurs ont entrepris un travail doctrinal d'identification des conditions ou facteurs pouvant affecter l'effectivité d'une règle de droit<sup>166</sup>. La multiplicité des facteurs impose de recentrer le propos sur les éléments propres à l'ordre juridique interne. Le travail réalisé par Julien Betaille dans sa thèse de doctorat<sup>167</sup> constitue en ce sens une ressource utile. L'auteur présente une typologie des « conditions juridiques d'effectivité de la norme en droit public interne » c'est-à-dire de « *l'ensemble des éléments du système juridique qui contribuent à rendre possible l'effectivité de la norme juridique* »<sup>168</sup>. Julien Betaille distingue dans le système juridique, un certain nombre d'éléments qui ont une influence sur l'effectivité de la norme juridique qu'il range d'une part, dans les conditions « classiques » et d'autre part, dans les conditions « ampliatives ». Dans le premier cas, il renvoie notamment à la cohérence de l'ordre juridique (réception des normes juridiques externes) et à la sanction. Dans le second, il s'agit plutôt des conditions relatives à la conception (la production normative) et à la réception de la norme (par les sujets et les juges). Ces deux facteurs sont à la fois susceptibles d'influencer, voire d'amplifier l'effectivité de la norme juridique<sup>169</sup>.

46. - Partant de ces conditions, il est possible de retenir que l'effectivité d'une règle de droit se situe essentiellement à deux niveaux. Primo, en amont du processus même de l'élaboration c'est-à-dire dès le moment de sa conception. Secundo, en aval, c'est-à-dire dans le comportement des acteurs à l'étape de la mise en œuvre. Il est alors possible de retenir dans le cadre de la présente étude deux idées qui influencent la réalisation de l'autonomie locale. D'un côté, les conditions liées à la conception du droit de la décentralisation en Afrique, car la phase d'élaboration de la norme influence par la force des choses son effectivité dans la

---

<sup>166</sup> Pour une présentation synthétique des contributions doctrinales, V. not. R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, *op.cit.*, § 43 et s.

<sup>167</sup> J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, dactyl., Université de Limoges, 2012.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 65.

mesure où elle lui confère une certaine légitimité ainsi qu'un certain nombre de caractères susceptibles de favoriser ou d'entraver son appropriation. Il s'agit donc de la cohérence interne de l'ordre juridique. De l'autre, les conditions liées à la mise en œuvre de la décentralisation censée contribuer à une autonomie suffisamment large des collectivités territoriales permettant de rénover la démocratie locale et de satisfaire qualitativement aux besoins des populations.

47. - En partant de ces éléments, notre recherche peut être ainsi problématisée : *l'autonomie des collectivités territoriales est-elle effective ou n'est-elle qu'un symbole qui cache une (re) centralisation ?* Le libéralisme dont a fait preuve le constituant africain en affirmant l'autonomie locale n'est-il pas, en pratique, remis en cause par les contraintes qui pèsent sur les collectivités territoriales ? Comment la décentralisation territoriale peut-elle s'inscrire dans un système hérité de la colonisation et qui trouve son identité dans la centralisation ? En somme, *quelle est l'étendue réelle de l'autonomie des collectivités territoriales dans les États ouest-africain francophone ?*

48. - L'hypothèse qui sous-tend ce questionnement est la suivante : la décentralisation territoriale peut malgré son institutionnalisation dans les textes n'avoir guère d'effectivité<sup>170</sup>. En effet, malgré la consécration textuelle de l'autonomie des collectivités territoriales et les discours en faveur de la décentralisation territoriale, la plupart des collectivités territoriales africaines ne disposent pas de la « capacité effective » de « gérer et de régler » les affaires locales. Les États africains peuvent à peine justifier aujourd'hui un retour en arrière en matière de décentralisation, mais elle demeure dans une large mesure encore perfectible. Les obstacles auxquels elle se heurte justifient notre recherche.

La décentralisation en Afrique<sup>171</sup> a retenu l'attention de la doctrine africaine, mais très rarement dans la période récente elle fut étudiée sous l'angle de l'autonomie<sup>172</sup>. La dernière

---

<sup>170</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 403.

<sup>171</sup> V. not., K. APPIA., *Recherche sur le contenu de l'autonomie des organes décentralisés. Étude appliquée à l'expérience ivoirienne*, thèse, dacyl., Université Aix-Marseille, 1985. ; T. HOLO, « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, 1986 ; NLEP R. G., *L'administration publique Camerounaise : Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, thèse, LGDJ, 1986 ; C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003.

<sup>172</sup> Voir en ce sens, N. MEDE ; « L'autonomie "retenue" : étude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue juridique et politique des États francophones*, vol. 62, n° 2, 2008, pp. 188-208, S. OUATTARA, *Gouvernance et libertés locales pour une renaissance de l'Afrique*,

étude, à notre connaissance, qui traite de la libre administration des collectivités territoriales dans l'espace ouest-africain, est celle de Cossaba Nanako en 2016<sup>173</sup>. L'auteur soulignait déjà le fait que « *les libertés locales ne bénéficient que d'une place congrue dans les recherches et colloques universitaires aussi bien en droit qu'en science politique, comme si les chantiers y afférant étaient achevés ou que la décentralisation n'était pas en prise directe avec les questions majeures de développement socio-économique des États* »<sup>174</sup>. En Afrique centrale, notamment au Cameroun, la question de l'autonomie n'a également été que très peu étudiée<sup>175</sup>. Lorsqu'on analyse ces travaux, on se rend compte que leurs auteurs cherchent, soit à définir l'autonomie des collectivités territoriales<sup>176</sup>, soit à mesurer le degré d'emprise de l'État sur les collectivités territoriales<sup>177</sup>. Notre recherche se situe dans cette deuxième catégorie. Toutefois, dans l'ensemble de ces travaux, la dimension historique ainsi que les contraintes externes dans la construction de l'État décentralisé en Afrique n'ont pas suffisamment été étudiées. Ainsi, dépassant les conclusions auxquelles ces travaux aboutissent, notre recherche se propose d'enrichir l'étude de l'autonomie des collectivités territoriales en Afrique, notamment à travers l'élargissement du cadre spatio-temporel<sup>178</sup>.

En effet, il nous semble que le rejet par les auteurs des thèses précitées du poids de l'histoire des institutions et des conséquences du mimétisme sur l'effectivité de l'autonomie locale tient en l'absence d'une analyse du mode de fonctionnement des sociétés précoloniales. Or, l'effectivité d'une norme est conditionnée par sa cohérence à l'ordre juridique. L'introduction de normes institutionnelles étrangères à celles pratiquées sur le continent africain avant la période coloniale perturbe cette cohérence. Ainsi, nous nous éloignons des positions de ces auteurs qui visent à rejeter les conditions de conception et d'élaboration de la norme comme un facteur juridique clé de la réalisation de l'autonomie locale. L'introduction

---

Karthala, 2007 ; M. TOTTE (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement*, Cota-Karthala-ENDA GRAF, 2003.

<sup>173</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse dactyl. Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016.

<sup>174</sup> *Ibid.*, pp.19-20.

<sup>175</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op.cit.* ; J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Douala, 2012.

<sup>176</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, *op.cit.*

<sup>177</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.* ; J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, *op.cit.*

<sup>178</sup> Voir les développements *infra* n°63 et s.

de l'État colonial a permis d'absorber les structures territoriales préexistantes. L'organisation territoriale n'est plus fondée sur le divin, mais sur l'attribution de la personnalité juridique qui permet au nouvel État d'encadrer les collectivités qui perdent ainsi leur « liberté d'être ». Aussi, dans les travaux précédents, les enjeux de la décentralisation en matière de démocratisation de la vie publique locale n'ont bénéficié que d'une place congrue.

49. - Notre étude s'efforce donc d'apprécier le degré de liberté dont jouissent les collectivités territoriales dans les nouveaux schémas d'aménagement du pouvoir au sein des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Il s'agit, d'un point de vue heuristique, d'examiner le contenu des textes relatifs à la décentralisation, d'en évaluer l'origine et la consistance comme un révélateur de la consistance par symétrie de l'autonomie des collectivités territoriales. L'approfondissement historique s'avère en ce sens opportun afin de démontrer le décalage existant. Dépassant le cadre des énoncés, que Luc Sindjoun désigne comme une « *révolution passive* »<sup>179</sup>, c'est sur l'observation des faits sociaux que les rapports entre l'État et les collectivités locales seront étudiés. Avant de revenir plus en détail sur ce questionnement, il convient de clarifier le cadre méthodologique qui nous permettra de vérifier cette hypothèse de recherche.

### §3.- Méthodologie de la recherche

50. - Afin de conduire notre réflexion, il s'avère indispensable de fixer le cadre épistémologique de notre travail de recherche. Après avoir précisé la méthode ainsi que les éléments de théorie qui nous permettront d'atteindre l'objectif de la présente recherche (A), nous procéderons à une délimitation du cadre spatio-temporel de l'étude (B).

---

<sup>179</sup> C'est-à-dire un « *changement bricolé par lequel le régime et ses acteurs dominants, confrontés à la "revanche de la société", des dominés, parviennent à la relative émasculature révolutionnaire de celle-ci ou de ceux-ci à travers les réformes politiques* ». L. SINDJOUN, « Présentation générale : éléments pour une problématique de la révolution passive », in L. SINDJOUN, (dir.), *La révolution passive*, Dakar, CODESRIA, 1999, p. 3.

## A- La démarche méthodologique retenue

51. - Le droit de la décentralisation a pendant longtemps été posé en des termes techniques. Jean-Arnaud Mazères précise par ailleurs qu'il convient désormais de poser des questions d'ordre épistémologique lorsque l'on aborde la décentralisation<sup>180</sup>. La présente recherche s'inscrira dans la pratique habituelle des juristes à savoir la dogmatique juridique<sup>181</sup>. Il s'agit d'une combinaison de l'évaluation et de la synthèse afin de favoriser la connaissance des systèmes juridiques africains. Ainsi, nous serons en mesure de statuer sur la qualité des protections qu'ils énoncent en matière d'autonomie des collectivités territoriales.

52. - En travaillant sur des aspects institutionnels en droit, il est impossible de respecter la frontière épistémologique entre l'être et le *devoir être*<sup>182</sup>. La démarche épistémologique adéquate impose le dépassement du positivisme, spécifiquement celui normativiste, car si l'on s'en tient à la définition du droit telle que posée par Hans Kelsen dans la « Théorie pure du droit »<sup>183</sup>, le droit appartient à la sphère du *Sollen* c'est-à-dire du *devoir être*. Ainsi, la décentralisation ne saurait faire l'objet d'un travail de recherche juridique ou bien elle serait soumise à une « scientificité » moindre dans la mesure où elle porte pour une grande part sur des aspects institutionnels<sup>184</sup>. Aussi, l'appréciation de l'effectivité se situe au cœur de la tension entre l'être et le *devoir-être*, entre la réalité et la norme. Ce qui permet d'« analyser l'écart qui existe entre droit et application du droit afin d'essayer de comprendre quels sont les facteurs qui le déterminent, et quels rapports dynamiques peuvent exister entre eux »<sup>185</sup>. Pour Georges Vedel, « le juriste doit se mouvoir à la fois dans le "Sein" et dans le "Sollen" et cet exercice, tout d'illogique équilibre, lui est imposé sous peine pour lui de se

---

<sup>180</sup> J.-A. MAZERES, « Débat : le processus de décentralisation », *AJDA*, 1992, p. 6 : « Il semble qu'en droit administratif il y ait en quelque sorte un "noyau dur", le domaine des obligations, des actes et du contentieux, autour duquel se développerait une zone périphérique, plus incertaine, soumise à une "scientificité" moindre : les institutions, les aspects statutaires, les organes, notamment. Il est d'ailleurs très difficile de donner des définitions proprement juridiques des concepts utilisés dans ces domaines, par exemple pour ce qui est de la décentralisation, du principe hiérarchique, ou de la tutelle (le mot exprime d'ailleurs le malaise conceptuel que les juristes éprouvent face à ce phénomène) ».

<sup>181</sup> Étude du droit consacrée « à l'interprétation et à la systématisation des normes juridiques ». A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op.cit.*, p. 188.

<sup>182</sup> M. DOAT, *Recherches sur la notion de collectivité locales en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 2003, p. 5.

<sup>183</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, LGDJ, coll. « La pensée juridique », 1999.

<sup>184</sup> J.-A. MAZERES, « Débat : le processus de décentralisation », *op.cit.*, p. 6.

<sup>185</sup> M.-A. COHENDET, *L'épreuve de la cohabitation (mars 1986 – mai 1988)*, thèse, dactyl., Université Lyon 3, 1991, p. 9.

*transformer soit en algébriste des normes, soit en chroniqueur des phénomènes juridiques*»<sup>186</sup>. En ce sens, la méthode classique proposée par Kelsen ne peut être utilisée dans la présente étude d'où le recours à une approche analytique<sup>187</sup>.

53. - La méthode analytique procède d'un discours ayant pour fonction pratique l'évaluation par l'analyse des textes, l'approfondissement de leurs contenus, leurs interprétations, leurs explications et leur mise en relation en vue de coordonner leurs significations<sup>188</sup>. La dogmatique juridique dans sa fonction évaluative permet la réalisation d'un travail de systématisation, de rationalisation et de mise en cohérence du droit<sup>189</sup>. Ce travail de mise en cohérence est d'autant plus utile que le droit de la décentralisation s'est construit par strates<sup>190</sup> progressives depuis la période coloniale. Dans une telle démarche, on « *s'attache, plus qu'à autre chose, à la simple description et juxtaposition des divers éléments* »<sup>191</sup> d'un objet tendant « *davantage la mise en ordre que la mise en perspective [...]* »<sup>192</sup>. Ainsi, ceux qui utilisent cette approche pour saisir un objet défini, « les descripteurs »<sup>193</sup> comme les nomme Théodore Fortsakis, « *visent exclusivement à servir la pratique* »<sup>194</sup>. L'analyse, l'explication, les commentaires, les réflexions, les suggestions liées à cette démarche laissent transparaître un propos doctrinal possiblement prescriptif<sup>195</sup>. Les fonctions évaluative et prescriptive de la dogmatique juridique permettent d'apprécier le contenu du droit. Le travail mené ici confirme « *la perméabilité des statuts descriptif et prescriptif des discours méthodologiques* »<sup>196</sup>. Cette posture méthodologique nous permettra de vérifier si les pratiques sont conformes aux références établies en naviguant entre l'intelligible et le réel.

---

<sup>186</sup> G. VEDEL, Préface à J.-J. ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1981, p. II, cité par J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, *op.cit.*, p. 34 ; v. aussi G. Vedel, « Topologie et recherche politique », in *Pages de doctrine*, t. 1, LGDJ, 1980, p. 415. Georges Vedel considérait que « *l'effort du professeur est de rechercher perpétuellement la conciliation entre l'intelligible et le réel. Sacrifier le second à la première, c'est tricher, mais faire l'inverse, c'est manquer le but de tout enseignement* ».

<sup>187</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016, p. 255 et s.

<sup>188</sup> *Ibid.*, pp. 91-93, 257 et s.

<sup>189</sup> *Idem.*

<sup>190</sup> J.-A. MAZERES, « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation », *Les Cahiers du L.E.R.A.S.S.* n° 21, 1990, pp. 91-115.

<sup>191</sup> T. FORTSAKIS, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1987, p. 36.

<sup>192</sup> T. ROMBAUTS-CHABROL, *L'intérêt public local*, thèse, Dalloz, 2016, p. 18.

<sup>193</sup> T. FORTSAKIS, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, *op.cit.* p. 36 et s.

<sup>194</sup> *Idem.*

<sup>195</sup> R. M. INGHLITERRA, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, *op.cit.*, p. 27.

<sup>196</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, *op.cit.*, p. 14.

## B- La délimitation du champ de la recherche

54. - Le continent africain qui constitue le champ géographique de la présente étude est riche de sa diversité. Contrairement aux usages courants qui semblent la présenter comme un espace unifié, le continent africain recoupe des réalités complexes et diverses pour être appréhendé dans sa globalité<sup>197</sup>. Par conséquent, il est apparu évident que les ambitions de notre recherche ne peuvent se déployer sur l'ensemble du continent africain. Ainsi, nous avons décidé de centrer notre étude sur les États d'Afrique subsaharienne de succession française. Ces États, à quelques variations près, ont en commun une tradition politique et administrative marquée par une forte concentration des pouvoirs, une centralisation administrative et une volonté nouvelle de décentraliser l'État. Aussi, avons-nous choisi par souci d'efficacité, d'orienter notre réflexion sur un petit nombre de pays témoins à savoir : le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo.

55. - Ce choix obéit au fait que ces pays nous ont semblé pouvoir servir d'exemple puisque leurs expériences permettent d'envisager la nécessité de rendre effective l'autonomie des collectivités territoriales. Tous ces pays ont connu ces dernières années une instabilité politique marquée par des coups d'État à répétition en plus de la menace terroriste à laquelle ils sont confrontés. Cette dernière trouvant un terrain fertile sur les relents identitaires et la grande vulnérabilité économique et sociale qui sévit dans certaines régions. La généralisation de la crise a permis de replacer la question de la décentralisation et de la gouvernance locale au cœur des préoccupations nationales et sous régionales, car les populations sont non seulement en demande de prestation en matière d'accès aux services sociaux de base, mais aussi de transparence, de redevabilité et de participation aux choix des politiques publiques qui touchent directement à leur vie quotidienne. Quant au Togo, il est vrai que la décentralisation est encore neuve. Le pays n'ayant connu que deux élections municipales depuis son accession à l'indépendance. Les premières furent organisées en 1987 et les secondes en 2019. Il nous a paru déterminant de vérifier si les changements intervenus en matière de décentralisation intègrent les expériences tirées de l'échec des politiques

---

<sup>197</sup> Aujourd'hui, la doctrine africaniste notamment dans le domaine des sciences politiques utilise le pluriel « Les Afriques ». La création du laboratoire LAM (Les Afriques dans le Monde) à Bordeaux en est une illustration. <https://www.lam.sciencespo-bordeaux.fr/projet-scientifique/>

précédentes en mettant à la disposition des collectivités les moyens nécessaires à leur opérationnalisation. En outre, ces pays témoins font partie des organisations politique et économique ouest-africain tels que l'UEMOA et la CEDEAO. Ces dernières ont fait de la démocratie et de la décentralisation un axe important de pacification et de développement de la sous-région ouest-africaine. Par ailleurs, nous ne manquerons pas de recourir à des exemples issus d'autres États d'Afrique subsaharienne chaque fois que cela sera nécessaire.

**56.** - Au regard de la diversité des pays entrant dans le champ de notre étude, la comparaison sera utilisée. Il est vrai que la comparaison dans la science juridique ne fait pas l'objet d'une adhésion unanime en raison de sa fonction subversive<sup>198</sup>. Toutefois, dans la présente recherche, elle ne sera pas utilisée dans une perspective différentielle et culturaliste<sup>199</sup> ou même de modélisation<sup>200</sup>. Le recours à la comparaison n'est pas davantage justifié par le but de contribuer à la concurrence des systèmes juridiques en déterminant celui qui produirait les meilleurs résultats sociaux et économiques. L'approche comparatiste<sup>201</sup> vise ici à éclairer, enrichir et soutenir l'argumentation. On ne peut que regretter, encore une fois, l'absence d'ouvrages, d'écrits scientifiques substantiels, et d'une jurisprudence abondante sur la question de la décentralisation et de l'autonomie locale en Afrique.

**57.** - En analysant les institutions et les «infrastructures conceptuelles»<sup>202</sup> dans les différents pays, il s'agit de mettre en relief de façon globale l'état actuel du droit de la décentralisation et de l'autonomie locale en Afrique. Ainsi, l'objectif de la comparaison dans notre recherche consiste en une description à des fins de connaissances<sup>203</sup>. La comparaison sera également faite par rapport à la France, tant il est incontestable que les réformes institutionnelles en France continuent d'avoir une emprise sur l'organisation administrative et politique des États étudiés. Il s'agit donc de mesurer les dynamiques juridiques à l'œuvre dans l'espace ouest-africain à la suite des réformes adoptées ces trente dernières années en matière de décentralisation. En outre, l'influence exercée par les organisations internationales avec la

---

<sup>198</sup> H. MUIR-WATT, « La fonction subversive du droit comparé », *RIDC*, n° 3, 2000, p. 503.

<sup>199</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit, op.cit.*, p. 224.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>201</sup> M.-C. PONTTHOREAU, « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC*, n° 1, 2005, p. 8.

<sup>202</sup> C. GREWE, H. RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995, p. 11.

<sup>203</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit, op.cit.*, p. 226.

transmission « clef en main » de modèle institutionnel incite à une approche comparative afin de déterminer son ampleur sur les droits nationaux.

58. - Par ailleurs, la connaissance de l'administration et de la vie administrative africaine exige de recourir à d'autres disciplines. Bien que relevant résolument du champ du droit public, du droit administratif de façon générale, et en particulier du droit de la décentralisation, notre recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales s'inscrivant dans le triple héritage précolonial, colonial et postcolonial de l'État ne pourrait pas se passer de l'apport d'autres disciplines scientifiques. « Une articulation de savoirs entre les disciplines qui développent "des problématiques [se] recoupant partiellement" »<sup>204</sup> s'impose. Même si le droit des collectivités territoriales reste *lato sensu* une branche du droit administratif<sup>205</sup>, on ne peut ignorer l'importance du droit constitutionnel sur les pratiques administratives. Il existe un rapport d'articulation entre les matières constitutionnelles et administratives puisque le premier permet, restreint, ou garantit les secondes<sup>206</sup>. En témoigne d'ailleurs l'apparition d'un « *droit constitutionnel local* »<sup>207</sup>. Ainsi, il sera convoqué, au premier plan, dans la présente recherche, le droit constitutionnel. En outre, d'autres disciplines telles la science administrative, l'anthropologie juridique, la sociologie, l'histoire du droit, et même l'histoire seront mobilisés « *ceci sans nier les difficultés et même les limites inhérentes à ce type d'exercice, notamment la nécessité de respecter le "génie propre" »*<sup>208</sup> de chaque discipline.

---

<sup>204</sup> F. OST, M. VAN DE KERVOCHE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, p. 70.

<sup>205</sup> Voir, B. FAURE, « Peut-on ne pas affirmer un particularisme du Droit des collectivités locales ? » in *Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles*, PUF, 2001, p. 13.

<sup>206</sup> G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, n° 8, in *Pages de doctrine*, t. II, LGDJ, 1980 p. 129 ; Cf. égal. L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation », in *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1989*, *op.cit.*, p. 83 ; B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LCDJ, coll. « Systèmes », 2011 ; B. FAURE, « L'apparition d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales », in S. REGOURD, J. CARLES, D. GUIGNARD (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, *op.cit.*, p. 73.

<sup>207</sup> Cf. A. ROUX, *Droit constitutionnel local*, Economica, coll. « Poche droit public », 1995 ; A.-M. Le POURHIET, *Droit constitutionnel local*, colloque, Martinique, déc. 1997, coll. « Travaux de l'AFDC », Economica-PUAM, 1999 ; J.-C. DOUENCE « Statut constitutionnel des collectivités locales », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, folio n° 63 ; B. MATHIEU, M. VERPEAUX, *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2014 ; P. TURK (dir.), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales : évolutions et débats*, L'Harmattan, 2020.

<sup>208</sup> F. OST, « Science du droit », in A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2<sup>e</sup> éd., corrigée et augmentée, 2018, p. 543 : Sur l'interdisciplinarité « [...] la recherche s'opère à partir du champ théorique d'une des disciplines en présence qui développe des problématiques et des hypothèses qui recoupent partiellement celles qu'élabore, de son côté, l'autre discipline. Il s'agit cette fois d'une articulation de savoirs qui

59. - L'objectif principal de cette thèse consiste à procéder à « *un test de vérification* »<sup>209</sup> d'un énoncé juridique, celui de la consécration de l'autonomie des collectivités territoriales en Afrique. Si la finalité principale de cette thèse n'est « *pas de prôner ou de condamner* » un système donné, « *mais de chercher à en rendre compte* », on ne peut s'« *abriter derrière une axiologie de façade* »<sup>210</sup> ni en ce qui concerne l'objet de recherche ni sur la neutralité de la description<sup>211</sup>. L'attitude évaluative liée au discours doctrinal qui consiste à soulever parfois des incohérences, à saluer des avancées ou encore à avancer des suggestions comporte une part de prescription<sup>212</sup>. Aussi, concevoir le droit de la décentralisation en Afrique comme la consécration de collectivités territoriales qui s'administrent librement pour la concrétisation des ambitions de développement local et de démocratie locale implique *ipso facto* de lui concéder une part d'axiologie. Relayer le contenu de ce droit revient non seulement à faire écho des valeurs qui le sous-tendent<sup>213</sup> (développement, démocratie, participation citoyenne...), mais aussi à les légitimer. Même si on partage ces valeurs, on peut néanmoins regretter l'acharnement sur la décentralisation et les constructions juridiques hypothétiques qui ne conduisent pas à leurs réalisations.

#### §4.-Annonce de la thèse et du plan

60. - Cette thèse prend pour point de départ l'hypothèse selon laquelle la décentralisation territoriale peut être consacrée par les textes, mais n'avoir aucune effectivité c'est-à-dire aucune influence sur les comportements des acteurs. Au bout de ce cheminement introductif, le lecteur ne sera plus surpris, peut-être moins, de la thèse soutenue dans la présente étude : *la*

---

*entraîne, par approches successives, comme dans un dialogue, des réorganisations partielles des champs théoriques en présence. On pourrait dire que, dans ce cas, on procède à la traduction d'un jeu de langage dans un autre, ceci sans nier les difficultés et même les limites inhérentes à ce type d'exercice, notamment la nécessité de respecter le "génie propre" de chaque langue ».*

<sup>209</sup> V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, *op.cit.*, p. 115.

<sup>210</sup> D. LOCHAK, « La neutralité de la dogmatique juridique : mythe ou réalité », in P. AMSELEK (dir.), *Théorie du droit et science*, PUF, 1994, p. 308.

<sup>211</sup> Cf. V. FORRAY, S. PIMONT, *Décrire le droit... et le transformer. Essai sur la déécriture du droit*, Dalloz, 2017, pp. 159-161.

<sup>212</sup> Voir sur les énoncés descriptifs et prescriptifs, V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, *op.cit.*, pp. 257-298.

<sup>213</sup> D. LOCHAK, « La neutralité de la dogmatique juridique : mythe ou réalité », *op.cit.*, p. 294.

décentralisation territoriale dans les États d'Afrique considérés dans cette étude n'est qu'une forme de centralisation. Sur la base, de l'identification doctrinale des facteurs de l'effectivité d'un énoncé juridique, l'évaluation, à travers une analyse méthodique, permet d'affirmer l'ineffectivité de l'autonomie des collectivités territoriales dans les États ouest-africains francophone. Le « local » est une question qui concerne au premier plan l'État. La réalité institutionnelle renvoie aujourd'hui au constat d'une instrumentalisation des libertés locales dont bénéficient les collectivités territoriales. Par la force des choses, elles se retrouvent impliquées dans la mise en œuvre de politique publique entièrement définie par l'État<sup>214</sup>. L'ineffectivité de l'autonomie locale est un révélateur de ce que la décentralisation comme la centralisation est une manière d'être de l'État<sup>215</sup>. Cet état de fait invite à repenser la décentralisation dans les États d'Afrique noire francophone dans une logique plus fonctionnelle associant l'État et les collectivités territoriales dans la conduite des politiques publiques.

**61.** - Les causes profondes de cette situation d'ineffectivité se trouvent, d'une part dans le bouleversement des formes traditionnelles d'organisation africaine par le fait colonial et d'autre part, par le refus de l'État « moderne » africain de remettre en cause l'héritage institutionnel de la colonisation. Les États occidentaux, en particulier la France ainsi que les organisations internationales, y ont joué un rôle important. Le premier à travers notamment l'instrumentalisation de la coopération décentralisée au service d'une « diplomatie démultipliée » portée par le Quai d'Orsay. Les seconds, par leurs programmes d'aide au développement conduisant à une élaboration et à la transmission de modèles institutionnels<sup>216</sup>. La réception des normes ou des institutions d'origine externe dans l'ordre juridique interne constitue le premier foyer d'incohérences susceptibles de limiter l'effectivité d'un énoncé juridique. C'est dire, que dès l'étape même de la conception, les autorités normatives africaines n'ont pas suffisamment apprécié les facteurs de réalisation de l'autonomie des collectivités territoriales, soit à dessein, soit par omission (**Partie 1**).

---

<sup>214</sup> Le constat est d'ailleurs partagé en Europe, voir en ce sens, Y. MÉNY, Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, LGDJ, 2009, p. 466 et s. Voir aussi, Y. MÉNY, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, thèse, LGDJ, 1974.

<sup>215</sup> M. HAURIOU, « Décentralisation », *op.cit.* pp. 471-491.

<sup>216</sup> Sur les stratégies d'import-export institutionnel, voir, Y. MÉNY (dir.), *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993.

62. - Quoi qu'il en soit, les collectivités territoriales décentralisées sont perçues comme des autorités publiques assujetties au pouvoir de l'État et gérant pour son compte les compétences que ce dernier veut bien leur accorder selon une rationalité dont il est le seul à fixer les déterminants. L'autonomie locale censée permettre à ces autorités d'agir concrètement demeure très limitée dans son effectivité, la puissance d'État pouvant toujours intervenir sur elles par des moyens statutaires ou financiers par exemple<sup>217</sup>. Dans ces conditions, la notion de compétence ou d'« attributions effectives » demeure assez floue et entièrement définie par l'État central<sup>218</sup>. Par ailleurs, la tutelle conserve tout son sens avec un accroissement des pouvoirs de l'autorité de tutelle qui pèse sur la vie locale. L'État est installé au cœur du local<sup>219</sup>. En même temps qu'il le fonde, il le prive des moyens d'une affirmation au sein de l'État unitaire. En Afrique francophone, malgré une décentralisation apparente, le pouvoir de décision appartient principalement à des autorités administratives centrales<sup>220</sup>. La production des textes juridiques par les autorités administratives décentralisées reste très pauvre ou quasiment inexistante<sup>221</sup>. La décentralisation territoriale apparaît alors comme une stratégie de réforme de l'État pour l'État<sup>222</sup>. L'autonomie locale bénéficie, dans ces conditions, d'un faible degré de contrainte sur les comportements des acteurs dans les États d'Afrique francophone (**Partie 2**).

Partie 1 – L'État décentralisé : l'importation d'un modèle territorial inadapté

Partie 2 – L'État décentralisé : une construction juridique artificielle

---

<sup>217</sup> Pour un exposé de la situation française qui n'est pas si différente, voir, C. CHABROT, *La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français*, thèse, dactyl., Université de Montpellier I, 1997.

<sup>218</sup> Cf. en droit français, J.-F. BRISSON, « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 2022, p. 291.

<sup>219</sup> J. CAILLOSSE, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009, pp. 29-30.

<sup>220</sup> U. NGAMPIO-OBELE-BELE, « Brèves réflexions sur la gestion administrative de la crise du Coronavirus en Afrique francophone », *RDSS*, 2022, p. 73.

<sup>221</sup> *Idem*.

<sup>222</sup> Cf. C. DEBBASCH, *La décentralisation pour la rénovation de l'État*, PUF, 1976.



## PARTIE 1 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : L'IMPORTATION D'UN MODELE TERRITORIAL INADAPTÉ

63. - « Rien de plus dangereux que les emprunts au droit étranger pour le droit public ». Cette mise en garde de Ferdinand Larnaude<sup>223</sup> ne semble guère faire recette sur le continent africain un siècle après avoir été prononcée. N'en déplaise à Montesquieu pour qui « [les lois] doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre »<sup>224</sup>, de nombreux États exportent et importent leur droit ainsi que leurs institutions. L'organisation de l'administration publique africaine dans son ensemble n'est que le résultat de multiples emprunts au modèle<sup>225</sup> administratif français. Or, la réception des normes d'origine externe dans l'ordre juridique interne constitue le premier foyer d'incohérences susceptibles de limiter l'effectivité de la norme<sup>226</sup>.

64. - Il y a plus de trois siècles, Jean Rivero proposait dans un article resté célèbre<sup>227</sup> une grille d'analyse de ce phénomène d'emprunt de modèles. L'auteur s'interroge sur les causes du phénomène d'imitation<sup>228</sup>. S'agit-il de choix imposés, conditionnés ou libres ? Si en ce qui concerne les emprunts réalisés par le droit administratif français, le problème paraît simple selon Fabrice Melleray<sup>229</sup>, il en va autrement pour les États d'Afrique noire francophone, car l'idée de décentralisation fut imposée. Les autorités africaines ont été contraintes de reprendre à leur compte une construction administrative développée dans un autre pays, la France, ex-puissance coloniale. Le système administratif français, en raison de son attachement à une histoire nationale particulière, paraît inexportable en tant que système<sup>230</sup>. Toutefois, dans

---

<sup>223</sup> « Droit comparé et droit public », *RDP*, 1902, tome XVII, p. 5 cité par F. MELLERAY « L'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *AJDA*, 2004, p.1224.

<sup>224</sup> *L'Esprit des lois*, I, 3.

<sup>225</sup> Le modèle est ce que l'on reproduit par imitation, ce qui sert de référence, que ce soit « dans les arts », « les choses d'esprit ou pour les choses morales ». Le modèle est également une construction théorique, une « représentation simplifiée d'un objet ou d'un processus qui existe ou doit exister ».

<sup>226</sup> J. BETAÏLLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, dactyl., Université de Limoges, 2012, p. 73 et s.

<sup>227</sup> J. RIVERO, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », in *Miscellanea W. J. Ganshof Van Der Meersch*, Bruylant, 1972, t. 3, p. 619

<sup>228</sup> Il analyse ensuite les modalités de l'emprunt (suivant leur étendue, leur objet et leur technique), les résultats de l'emprunt (rejet, réussite ou cas douteux) et enfin les limites du phénomène.

<sup>229</sup> F. MELLERAY « L'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *op.cit.*, p.1224.

<sup>230</sup> Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », in *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, 1999, p. 432.

nombre de ces aspects, les institutions administratives françaises essaient et irriguent les systèmes juridiques des pays de l'Afrique noire francophone<sup>231</sup>.

**65.** - L'histoire des idées politiques et des institutions administratives en Afrique noire francophone a été fortement marquée par la colonisation française. L'administration a joué un rôle important, dans la soumission et la domination des peuples colonisés. La maîtrise des territoires conquis ne pouvait se passer d'une administration servant de relais entre la métropole et les peuples colonisés. La puissance coloniale fait la loi, elle gouverne et administre à la fois. Les réflexes centralisateurs de l'administration française conduisent les autorités coloniales à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle à se substituer de plus en plus aux autorités locales, détruisant ainsi les fondements de l'organisation sociale des peuples colonisés. L'administration coloniale se structure autour d'une direction centralisée dont la verticalité permet de réduire les relais et les détours inutiles pour réduire le coût de la colonisation. L'enjeu d'une telle administration est alors de bien administrer, c'est-à-dire en situation coloniale gouverner, mais aussi et surtout de légitimer la domination sur les sociétés colonisées. La colonisation française aura non seulement détruit les formes d'organisation traditionnelle, mais également légué aux pays d'Afrique noire francophone un appareil administratif fortement centralisé, autoritaire, voire despotique. Le processus de décolonisation ayant conduit à l'accession à la souveraineté internationale des États d'Afrique n'a pas entraîné une remise en cause des principes de centralisation et d'unité sur lesquels repose le système administratif français.

**66.** - Bien que les États africains aient opéré des choix différents en matière d'organisation administrative et territoriale, tous se rejoignent en un point qui est la « parenté » de leurs systèmes administratifs avec le modèle français érigé en référence. Il est admis communément que le mimétisme qui passe par des emprunts à des systèmes étrangers n'est que la couverture formelle de rapports de domination<sup>232</sup>. Le « *transfert de technologies institutionnelles* »<sup>233</sup> résulte d'une combinaison à la fois de l'aptitude des pays « exportateurs » à imposer leurs vues et de l'incapacité des pays « importateurs » à faire prévaloir une conception de l'organisation

---

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 437.

<sup>232</sup> J. CHEVALLIER, *Institutions politiques*, LGDJ, coll. « Systèmes », 1996, p. 124.

<sup>233</sup> Y. MENY (dir.), *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993.

politico-administrative qui leur est propre. C'est ce qui explique l'adoption par de nombreux pays d'Afrique subsaharienne francophone d'une organisation politique administrative autour des principes d'uniformité et de hiérarchie dans le but de réaliser l'unité nationale. Et ce, en dépit, de leur inadaptation aux réalités sociales composites du continent. Que ce soit la construction de circonscriptions administratives ou l'institution du préfet à la tête de l'administration déconcentrée, le système administratif français a été largement réceptionné par l'« Afrique napoléonienne »<sup>234</sup>.

**67.** - L'étude de l'organisation administrative des pays de l'Afrique noire francophone constitue un terrain propice à l'analyse des conséquences de la colonisation sur les modes d'organisation traditionnelle des sociétés africaines (**Titre 1**). Aussi, l'héritage institutionnel colonial continue d'imprégner l'État postcolonial africain à travers les emprunts voulus ou forcés aux institutions administratives étrangères (**Titre 2**) malgré leur inadéquation.

Titre 1 — La réception forcée d'un modèle territorial étranger

Titre 2 — La reconstruction sous influence des structures territoriales de l'État

---

<sup>234</sup> Y. GAUDEMET, « L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe », *op.cit.*, p. 438.



## TITRE 1 — LA RÉCEPTION FORCÉE D'UN MODELE TERRITORIAL ÉTRANGER

« C'était là l'œuvre des Blancs : abattre ces chefs, puis les restaurer pour maintenir les morceaux d'une communauté ou ce qui en restait une fois que les Blancs avaient enlevé le meilleur »<sup>235</sup>.

68. - La conquête européenne de l'Afrique a laissé au continent de profonds traumatismes. La colonisation française a modifié les modes d'organisation des sociétés africaines. L'administration coloniale a introduit de nouvelles normes institutionnelles qui continuent d'imprégner ces sociétés. Elle marque un point de rupture dans l'évolution des structures sociopolitiques précoloniales. Ces dernières ont fait l'objet de nombreux travaux anthropologiques et historiques dont toute réflexion sur l'État ou plus largement sur les modalités d'organisation du territoire en Afrique noire ne peut se passer. Certains auteurs affirment, notamment en raison de la prédominance du mode de production paysan, que l'Afrique subsaharienne précoloniale n'a connu avant l'invasion occidentale ni l'idée de politique<sup>236</sup> ni de véritables structures étatiques<sup>237</sup>. Une telle posture nous semble excessive et sert dans une certaine mesure le discours légitimant de la « mission civilisatrice » que les pays européens se sont donnés pour justifier l'expansion coloniale.

69. - S'il est vrai que l'État moderne, c'est-à-dire dans sa forme actuelle, ne pouvait exister à cette période, il y'a eu en Afrique noire précoloniale une diversité de formes d'organisation

---

<sup>235</sup> A. PATON, *Pleure, ô pays bien aimé*, Alban Michel, 1999.

<sup>236</sup> P. GESCHIERE, « Le poids de l'histoire », in C. COULON, D.-C. MARTIN (dir.), *Les Afriques politiques*, La découverte, 1991, p. 29-43.

<sup>237</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1997, p. 13.

sociopolitique dont l'Histoire témoigne de la richesse<sup>238</sup>. À la veille de la colonisation, le phénomène politique dans les sociétés africaines ne pouvait être dissocié de l'organisation sociale de la société qui l'environne. En introduisant des structures administratives étrangères à la conception de l'autorité en Afrique noire précoloniale, la colonisation française a bouleversé leur système de valeurs. Au-delà de la littérature scientifique, un détour par la littérature romanesque, ainsi que le recommande Mamoudou Gazibo, permet de mieux saisir les conséquences de ce bouleversement<sup>239</sup>.

**70.** - L'impact le plus évident des siècles de contact des sociétés africaines avec les sociétés occidentales a été « *de reconfigurer la conception de l'organisation territoriale et de l'exercice de l'autorité. De ce contact entre les sociétés africaines et occidentales sont nés des États et des formes institutionnelles dont l'extériorité a pu amener certains auteurs à les qualifier de produits de pure importation* »<sup>240</sup>. Actuellement, les rapports qui sont établis entre les structures anciennes et nouvelles issues de la colonisation s'orientent davantage vers un phénomène d'hybridation. Pour saisir l'impact du phénomène colonial dans sa globalité, nous nous intéresserons à la particularité des modes d'organisation sociopolitique des sociétés précoloniales africaines (**Chapitre 1**) puis nous constaterons l'ampleur des conséquences de la colonisation dans l'effondrement des modes d'organisation traditionnelle au profit des formes occidentales de domination (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – Les prémices d'une conception décentralisée du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales

Chapitre 2 – Les reconfigurations institutionnelles introduites par la colonisation.

---

<sup>238</sup> Voir en ce sens, *Histoire générale de l'Afrique*, UNESCO, 8 vol., 1998.

<sup>239</sup> V. not., C. HAMIDOU KANE, *L'aventure ambiguë*, Poche, 2003, F. OYONO, *Une vie de Boy*, Ed., Julliard, Paris, 1956. *Le vieux nègre et la médaille*, Poche, 2005.

<sup>240</sup> M. GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 63 et s.

## Chapitre 1 – Les prémices d’une conception décentralisée du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales

71. - L’objet de ce chapitre est de démontrer qu’il a existé en Afrique précoloniale une variété de formes d’organisation sociopolitiques qui régissaient la vie en société. Les systèmes politiques africains ont déjà fait l’objet de nombreux travaux restituant l’histoire générale du monde noir<sup>241</sup>. Dès lors, notre démarche consistera à présenter succinctement en l’adaptant à notre objet d’étude, l’évolution des formes d’organisation sociale en Afrique précoloniale indispensable à la compréhension des défis actuels. L’enjeu est d’autant plus important, car la réussite des réformes territoriales sur le continent africain ne peut se passer d’une approche historique de l’organisation sociale des sociétés précoloniales.

72. - Aborder la question de l’organisation sociopolitique des sociétés précoloniales africaines reste encore aujourd’hui une entreprise délicate. La difficulté inhérente à cette entreprise a conduit à des solutions nihilistes et simplistes niant l’existence de toute forme d’organisation sociale dans les sociétés précoloniales africaines. Il n’aurait pas pu en être autrement, puisqu’on observe généralement les sociétés précoloniales avec une focale occidentale. Étienne Le Roy note à ce propos que « *le droit africain comme droit des institutions africaines est rarement observé en tant que tel. On s’intéresse d’abord à ce que l’on pourrait appeler folklore : ce sont les modes de conduite étrange, les pratiques sociales ou religieuses extraordinaires qui retiennent l’attention* »<sup>242</sup>. Comment admettre qu’il ait pu exister sur une aussi longue période de l’histoire des sociétés humaines sans la moindre manifestation du phénomène politique et donc sans aucune forme d’organisation administrative et territoriale ?

---

<sup>241</sup> Voir not., P.-F. GONIDEC, *L’État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, 2<sup>e</sup> éd., remanié, LGDJ, 1985 ; *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1971 ; G. BALANDIER, « Réflexions sur le fait politique : le cas des sociétés africaines », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 37, 1964, pp. 23-50 ; P. DIAGNE, « Le pouvoir en Afrique », in *Le concept de pouvoir en Afrique*, Les presses de l’Unesco, 1981, p. 28.

<sup>242</sup> E. LE ROY, *Cours d’histoire des institutions d’Afrique noire*, Séminaire d’Anthropologie juridique, 1976-1977, p.14, cité par R.-G. NLEP, *L’administration publique camerounaise : Contribution à l’étude des systèmes africains d’administration publique*, LGDJ, 1986, p. 19.

73. - L'Afrique précoloniale paraît sous le regard de l'observateur avisé comme une mosaïque<sup>243</sup>. Les sociétés précoloniales de l'Afrique ont en effet développé plusieurs systèmes politiques. Dans tous les pays d'Afrique, les peuples se sont toujours organisés en communautés<sup>244</sup>. Ces dernières pouvaient se bâtir autour d'une structure lignagère, villageoise, ou même étatique. Le fonctionnement de ces communautés était régi par des règles claires. Les rapports sociaux se construisaient aux jeux des alliances voulues ou contraintes, entre autonomie et dépendance. L'organisation du territoire dans les sociétés précoloniales africaines était loin d'être aussi autocratique que l'on est enclin à le penser. En réalité, il existait déjà dans ces sociétés, une certaine « décentralisation » avant l'heure, car on assistait à une multiplicité des lieux de responsabilités chacun avec son pouvoir propre. Sur ce dernier point, les avis divergent, car pour certains auteurs<sup>245</sup>, la décentralisation administrative est un produit d'importation. Il ne pouvait donc exister dans les sociétés précoloniales une quelconque décentralisation.

74. - À l'inverse de cette tendance, nous démontrerons que non seulement il a existé des États en Afrique précoloniale, mais aussi que le pouvoir dans ces sociétés était décentralisé. Nous le ferons, en donnant aux notions d'« État » et de « décentralisation » une signification adaptée<sup>246</sup> au vécu social des sociétés précoloniales. Vue sous cet angle, l'Afrique précoloniale offre à l'observateur une diversité de systèmes d'organisation politico-administrative (**Section 1**). Néanmoins, indépendamment de la multiplicité des formes d'organisation dans les sociétés précoloniales, il existe des éléments constituants communs à toutes ces sociétés (**Section 2**).

---

<sup>243</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, *op.cit.*, p. 9.

<sup>244</sup> V. P. DIAGNE, « Le pouvoir en Afrique », *op.cit.*, p. 28, M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », in *Constitution, justice, démocratie, Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 946.

<sup>245</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003, p. 258.

<sup>246</sup> Il ne s'agit pas comme le font certains auteurs d'appliquer les critères modernes de reconnaissance de la décentralisation aux sociétés précoloniales. B. BERIDOGO, « Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali », in C. FAT, Y. F. KONE, C. QUIMINAL (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : En contrepoint, modèles territoriaux français* [en ligne]. Marseille : IRD Éditions, 2006 (généré le 28 avril 2021) : « Mais quels que soient les types d'organisation de la société à ces époques, et contrairement à un discours étatique actuel qui veut y repérer les prémisses de la décentralisation, on n'y trouvait nullement une administration décentralisée dans le sens moderne, qui implique la possibilité de l'accès de tous au pouvoir par le jeu de la compétition électorale, de l'égalité des voix et partant, des hommes ».

**Section 1 : Une approche dominante malgré l'hétérogénéité des structures  
politiques en Afrique précoloniale**

75. - Les structures politiques de l'Afrique subsaharienne précoloniale étaient diverses et variées. Rien que dans sa partie occidentale, l'Afrique a vu naître une variété de structures politiques allant du lignage à des ensembles plus structurés comme l'État doté d'une véritable organisation politique et administrative. Face à cette multiplicité des formes d'organisation, construire une typologie des entités politiques négro-africaines précoloniales constitue une entreprise difficile. Le chercheur doit s'abstenir d'établir des typologies arbitraires, trop générales ou trop complexes<sup>247</sup>. L'hétérogénéité des sociétés politiques précoloniales pose donc un véritable problème de classification. Maurice Duverger faisait déjà remarquer, en 1959, l'inexistence d'« aucune typologie des groupes sociaux [...] acceptée de façon générale par les spécialistes. [Chaque chercheur] doit encore établir sa propre typologie pour servir de cadre à ses recherches »<sup>248</sup>. L'actualité de cette observation demeure certaine. Nous montrerons d'abord, l'inopérance des typologies généralement admises (§1) puis nous proposerons ensuite une classification pouvant permettre de mieux saisir notre objet d'étude (§2).

**§1.- La difficulté à saisir l'organisation politico-administrative de l'Afrique  
précoloniale : l'inopérance partielle des classifications traditionnelles**

76. - L'usage de la technique classificatoire sert les desseins de la science juridique depuis bien longtemps. Elle offre la possibilité sur la base de critères préalablement définis de rapprocher des situations ou des objets présentant une homogénéité afin de les dissocier d'autres qui sont jugés hétérogènes<sup>249</sup>. La valeur de la classification ainsi obtenue s'apprécie à l'aune d'une double exigence. Elle doit à la fois avoir des qualités logiques et présenter un

---

<sup>247</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, p. VIII.

<sup>248</sup> M. DUVERGER, *Méthodes de la science politique*, PUF, 1959, p. 432.

<sup>249</sup> Faire une classification, c'est réaliser « une opération de partitionnement et d'ordonnement d'une collection donnée d'objets aboutissant à leur regroupement exhaustif en classes d'équivalence mutuellement exclusives définie par les prédicats d'appartenance », in *Encyclopédie philosophique universelle*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, 1998.

intérêt scientifique<sup>250</sup>. En somme, la valeur d'une opposition dépendra de sa capacité à établir, non seulement des classes qui s'opposent trait pour trait selon le principe de non-contradiction, mais aussi de son caractère opératoire. Le critère de la classification doit permettre par sa présence d'identifier clairement l'une des classes et son absence l'autre. L'analyse des différentes formes de pouvoir qui se manifestent dans les sociétés précoloniales africaines constitue une pierre d'achoppement pour le juriste. Dans son œuvre de systématisation, il doit s'abstenir de dénaturer la réalité des phénomènes observés à travers un choix consciencieux des matériaux de classification.

77. - La recherche des critères de différenciation permettant de regrouper et de classer les sociétés africaines avant la période coloniale a donné lieu à de nombreux travaux d'historiens, d'anthropologues et de sociologues qui ont permis de dégager une typologie devenue classique dans les études africanistes. Cette typologie permet de classer les sociétés précoloniales africaines à l'aune du concept d'État. L'État étant entendu ici comme la première forme d'organisation administrative territoriale. Bien que cette typologie ne soit pas suffisamment opératoire pour saisir précisément notre champ d'analyse, elle permet de rendre compte des obstacles inhérents à l'élaboration d'une classification fonctionnelle. Les premières tentatives de classifications en ce sens se sont révélées peu opératoires (**A**). Aussi, la perspective holistique des études anthropologiques conduites sur les formes d'organisation des sociétés africaines précoloniales ne conduit qu'à saisir approximativement l'idée de décentralisation dans ces sociétés (**B**).

A- L'échec des tentatives de classification des entités politico-administratives  
négro-africaines

78. - Les structures des sociétés précoloniales étant très variées, les ethnologues, les anthropologues, les sociologues, les historiens, les politistes et dans une moindre mesure, les juristes, se sont livrés à la recherche de critères permettant de classer les différentes formes d'organisation sociopolitiques observées en Afrique précoloniale. Si, ainsi que le rappelle Charles Eisenmann, le classificateur dispose d'une liberté absolue pour faire parler son

---

<sup>250</sup> F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel, op.cit.*, p. 88.

imagination, la répartition des objets observés doit se réaliser sur la base d'un critère de jugement pertinent<sup>251</sup>. Dans son ouvrage sur les civilisations noires<sup>252</sup>, Jacques Maquet répartit les sociétés africaines précoloniales en cinq (5) catégories avec pour critères de répartition l'économie, la culture et la nature de l'organisation sociale. Ainsi, sur la base de ces critères, l'auteur distingue la civilisation de l'arc propre aux peuples chasseurs et récolteurs tels les pygmées ou Bochimans, la civilisation des clairières regroupant les agriculteurs itinérants de la forêt humide, la civilisation des guerriers englobant les agriculteurs de la savane méridionale, tandis que les pasteurs des hauts plateaux de l'Est africain relèveraient de la civilisation de la lance, les artisans et les marchands de l'Afrique de l'Ouest composant la civilisation des cités. Une telle répartition semble *a priori*, inopérante pour expliquer les formes d'organisation du pouvoir en Afrique précoloniale en raison du caractère statique des descriptions.

79. - Reprenant alors les travaux de Jacques Maquet, Daniel Bourmaud va dans son ouvrage dédié à la politique africaine, élaborer une typologie des organisations sociopolitiques précoloniales. En partant des civilisations guerrières et de cités notamment, l'auteur explique comment le risque de disette, la nécessité de constituer et de gérer un stock de surplus de production a conduit à l'émergence d'une chefferie en tant que structure politique. Ces chefferies fonctionnent soit sur un territoire isolé, limité à un ou quelques villages, soit au contraire elles se solidarisent pour donner naissance à une structure de type fédéral. Cette dernière hypothèse étant le plus souvent consécutive à un processus de conquête. Quant aux civilisations des cités dont les plus grandes manifestations ont été les empires du Ghana, du Mali et du Songhaï, elles disposent d'une économie fondée sur l'exploitation des ressources naturelles et leur commercialisation vers l'extérieur, elles montrent une gradation des systèmes politiques reposant sur une intégration poussée ou, au contraire, sur une indépendance affirmée des composantes urbaines et paysannes les unes par rapport aux autres<sup>253</sup>. On constate que la classification ainsi opérée permet de déduire l'existence de formes complexes d'organisation des sociétés précoloniales. Nous pouvons également en déduire que la notion d'État est *in fine* le critère principal de la classification.

---

<sup>251</sup> C. EISENMANN, « Essai d'une classification théorique des formes politiques », *Politique*, n° 41-44, 1968, p.5.

<sup>252</sup> J. MAQUET, *Les civilisations africaines*, Marabout Université, 1962, repris et systématisé par D. Bourmaud, *La politique en Afrique*, Montchrestien, coll. « Clefs », p. 9-10.

<sup>253</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique, op.cit.*, p. 9 et s.

**80.** - Hubert Deschamps<sup>254</sup> va quant à lui énumérer trois types de systèmes politiques. Les anarchies qui regroupent les sociétés dans lesquelles il n'existe pas de différenciation entre les gouvernants et les gouvernés, mais où il peut exister des institutions collectives. Les chefferies soumises à l'autorité d'un chef qui appartient à la famille traditionnellement détentrice du pouvoir et les États au sein desquelles il existe une véritable structure administrative. Cette classification issue de la littérature ethnographique s'établit sur la base du degré de structuration en prenant en compte diverses institutions sociales africaines tels la famille, le lignage, le clan, la tribu. Bien qu'elle tende à s'imposer, elle a fait l'objet de vives critiques tant du point de vue des expressions qu'elles utilisent<sup>255</sup> que, et c'est la critique principale, de son caractère statique<sup>256</sup>. En effet, cette classification comporte en elle-même des éléments de confusion conduisant à considérer certaines sociétés tels les Dogons au Mali, qui sont pourtant parvenues à créer des ensembles pourvus à la fois d'autorité centrale et de projet politique de sociétés anarchiques c'est-à-dire sans chefs<sup>257</sup>.

**81.** - Des constitutionnalistes, à l'instar de Gérard Conac, se sont aussi livrés à l'exercice de la classification des sociétés politiques précoloniales. En effet, cet auteur distingue au titre des structures politiques différentes des formes constitutionnelles : les sociétés ne disposant pas d'un personnel politique nettement différencié, les sociétés dotées de gouvernants et enfin, les sociétés complexes avec une spécialisation poussée des fonctions dotées d'un personnel administratif, civil et militaire soumis à l'autorité du chef<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> H. DESCHAMPS, *L'Afrique noire précoloniale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1962.

<sup>255</sup> G. CONAC estime que les expressions d'anarchie et de chefferie utilisées dans cette classification peuvent prêter à confusion. G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979.

<sup>256</sup> Le professeur Théophile Obenga rejette cette classification issue des travaux ethnographiques, car elle soulève beaucoup de problèmes. « *Étant descriptive, la méthode ethnographique aboutit à des résultats qui relèvent des études de simple distribution géographique. Le caractère linéaire et statique des morphologies décrites surprend : anarchie, chefferie et État. Un type spécifique de structure sociale correspond-il à une période historique précise ? Si oui, à quelle coupure historique, à quel temps précis correspondrait l'anarchie en tant que système politique africain traditionnel ? Les Dogons, qui sont décrits comme vivant dans un système politique anarchique, seraient-ils plus anciens dans l'histoire que les peuples qui créèrent les Empires de Ghana, de Mali et de Songhaï ? Les chefferies mendés en Sierra Leone sont-elles plus anciennes que l'État de Kouch ou l'État pharaonique ?* ». T. OBENGA, « De l'État dans l'Afrique précoloniale : Le cas du royaume de Kouch dans la Nubie ancienne », *Présence africaine*, n° 127-128, 1983, p. 128. Voir aussi du même auteur, *L'Afrique dans l'Antiquité. Égypte pharaonique, Afrique noire*, Présence africaine, 1973.

<sup>257</sup> *Idem*.

<sup>258</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, p. IX.

**82.** - La classification des structures politiques en Afrique est, on le voit, on ne peut plus compliquée. En témoigne, si besoin en est, le recours quasi systématique à la tripartition. Or, on sait que le recours aux classifications tripartite, en Droit, conduit souvent à de fausses notes. De telles classifications existent dans le droit positif, mais elles constituent une entorse aux qualités logiques de la classification<sup>259</sup>. Charles Eisenmann considérerait d'ailleurs à ce propos qu'il était inadmissible « *de poser, en considération annoncée d'un même trait [...] une division tripartite* »<sup>260</sup>. Pour étudier donc les sociétés politiques africaines précoloniales, nous devons nous résoudre à la classification binaire, devenue classique dans l'étude de l'Afrique précoloniale, entre d'un côté les sociétés sans État considérées comme des sociétés « anarchiques » et de l'autre les sociétés avec État. La parenté va jouer un rôle déterminant dans cette classification. Elle permettra d'établir l'existence ou non d'un pouvoir détaché de la société servant d'instrument de domination à une catégorie sociale précise<sup>261</sup>.

### B- L'insuffisance explicative de la distinction classique entre sociétés sans État et sociétés étatiques

**83.** - L'Afrique n'est pas réfractaire à l'État. Établir une distinction binaire en prenant pour critère la notion d'État suppose le parti pris des différents travaux de reconnaître qu'il a existé sur le continent noir avant la colonisation, un État africain précolonial distinct de l'État occidental et postcolonial. Il est donc possible d'opposer trait pour trait<sup>262</sup> les sociétés politiques africaines dotées de structures étatiques et celles qui fonctionnent sans État. Nous devons cette classification à Meyer Fortes et Edward Evans-Pritchard, anthropologues et politistes, qui dans leur ouvrage *Systèmes politiques africains*<sup>263</sup> devenu aujourd'hui un classique des études africanistes distinguent ces deux types de systèmes politiques dans les sociétés

---

<sup>259</sup> M. BARTOLUCCI, *L'acte plurilatéral en droit public*, thèse, Dalloz, 2022, pp. 300-301.

<sup>260</sup> C. EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en sciences juridiques », *Archives de philosophie du droit*, vol. XI, 1966, p. 37. Prenant en exemple les fonctions juridiques de l'État réparties selon le triptyque fonction législative, fonction administrative et fonction juridictionnelle, l'auteur propose pour plus de rigueur, de les regrouper en fonction de création (législative) et fonction d'application du droit (administrative et juridictionnelle). Si cette classification binaire est pertinente, car répondant aux exigences logiques, elle n'est pas exempte de critiques sur le fond.

<sup>261</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 30.

<sup>262</sup> C. EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en sciences juridiques », *op.cit.*, p. 37.

<sup>263</sup> M. FORTES, E. EVANS-PRICHARD, *Systèmes politiques africains*, PUF, 1964.

précoloniales. Les sociétés à État territorialement unifiées sont placées sous la domination d'une autorité centrale disposant de forces armées. Elles connaissent une organisation basée sur les inégalités de classes, de richesses et de privilèges. À l'inverse, trait pour trait, les sociétés sans État sont dépourvues de toute autorité centrale en raison de l'inexistence des divisions sociales de rang ou de statut<sup>264</sup>. Malgré le caractère simpliste de cette distinction, elle conduit à une exagération de l'opposition dans la mesure où le simple recours au concept d'État emporte un parti pris ethnocentrique qui consiste à penser l'État au sens d'État occidental. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à l'expression de sociétés « anarchiques » retenue pour désigner les sociétés dépourvues d'appareils étatiques. Or, l'absence d'une structure formelle d'État n'implique ni l'anarchie ni le désordre, mais l'existence de structures politiques régulatrices parfois très précisément règlementées<sup>265</sup>. Nous évoquerons successivement les sociétés sans État dans lesquelles l'autonomie locale semble être la règle (1°) puis les sociétés avec État davantage centralisées (2°).

### 1. L'exercice d'un pouvoir décentralisé dans les sociétés sans État

**84.** - On sait désormais grâce aux travaux d'historiens et d'ethnologues qu'il a existé dans l'Afrique précoloniale des sociétés sans chefs institutionnalisés. Cette réalité a pu surprendre auparavant les juristes occidentaux qui ne pouvaient concevoir l'existence de telles sociétés que sur le plan purement théorique<sup>266</sup>. D'ailleurs encore aujourd'hui, la science du droit constitutionnel n'étudie le phénomène du pouvoir que dans le cadre de l'État<sup>267</sup>. Loin du mirage, l'Afrique précoloniale offre donc l'occasion de revenir sur les ressorts et les mécanismes qui président à l'organisation des sociétés dites « anarchiques ». Cette catégorie regroupe par ailleurs de nombreuses variantes construites sur la base d'entités sociales africaines que sont : le lignage, le clan et la tribu. Il n'existe pas dans ces entités de pouvoir organisé, le pouvoir y est diffus (a). La régulation sociale est assurée à travers des mécanismes participatifs et communautaires (b).

---

<sup>264</sup> J.W. LAPIERRE, *Vivre sans État ? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Esprit-Le Seuil, 1977, p. 70.

<sup>265</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, 1981, p. 54.

<sup>266</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », *op.cit.*, p. IX.

<sup>267</sup> F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 88 et s.

a) *L'absence d'institutionnalisation du pouvoir.*

**85.** - Les sociétés précoloniales africaines non étatiques ne résistent pas à la grille d'analyse du pouvoir exprimé dans sa forme juridique qu'est l'État au sens moderne. Elles correspondent dans la typologie établie par Hubert Deschamps aux anarchies ; c'est-à-dire des organisations politiques caractérisées par un pouvoir diffus exercé par l'ensemble de la communauté sans que l'on puisse désigner expressément son titulaire. Les sociétés non étatiques sont ainsi dépourvues des différents organes qui donnent naissance à l'appareil d'État. Elles ne disposent pas d'organes dédiés à la création de la loi ni d'exécution ni de justice. On note par exemple chez les Konkomba au nord du Togo l'absence d'institution juridictionnelle et de cadre formel de législation ainsi que d'agents chargés de l'application de la loi<sup>268</sup>. En revanche, en raison de l'existence d'un corps de règles coutumier<sup>269</sup>, on peut affirmer avec certitude qu'il existe une forme d'organisation politique. L'ordre social est en l'espèce assuré par des rapports de parenté puisqu'il n'existe aucun pouvoir d'État.

**86.** - Ainsi, réunie par des liens de parenté, la tribu est fixée sur un territoire bien défini correspondant à un groupement humain déterminé. Le territoire joue un rôle fondamental<sup>270</sup> dans ces sociétés, car les communautés humaines reliées par des liens de parenté forment, *in fine*, une unité politique. Les travaux de sociologues et d'ethnologues ont permis de prouver que ces sociétés sans État étaient des sociétés globales définies comme des entités spatiales et humaines au sein desquelles, le pouvoir politique est assuré<sup>271</sup>. Lorsque la famille prend des proportions encore plus étendues, elle devient un clan c'est-à-dire une unité sociale dont l'ensemble des membres se reconnaissent un ancêtre commun et respectent les mêmes interdits religieux comme le totem. Plusieurs clans ayant en partage la même langue peuvent constituer une tribu. « *En principe, le chef du clan ou de la famille est le membre de chaque génération le plus proche de l'ancêtre. Mais il faut tenir compte du conseil de famille. Cette assemblée, qui rassemble tous les adultes des deux sexes ou les hommes seuls, a son mot à dire dans chaque affaire importante. Elle peut décider*

---

<sup>268</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p. 31.

<sup>269</sup> Ces règles coutumières ne sont pas le fruit d'un travail législatif, ne sont pas interprétées par des tribunaux ni mises en application par un exécutif.

<sup>270</sup> Sur cet aspect Luc Sindjoun montre à la suite de J. Herbst que « *le royaume Bamoun [au Cameroun], par exemple, au moment de la rencontre coloniale au début du XX<sup>e</sup> siècle a un roi cartographe, le sultan Njoya, qui dessine les limites de son autorité et représente le centre du pouvoir* ».

<sup>271</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p. 33.

*par exemple de refuser l'héritage de l'autorité clanique au candidat "légal" parce qu'il est reconnu malade, inactif ou mauvais administrateur. Par ailleurs, à côté et au-dessus de l'autorité familiale et économique du patriarche, il y a l'autorité politico-administrative de la communauté territoriale et du village»<sup>272</sup>.*

**87.** - L'absence d'une institution formelle disposant seule de l'exercice du pouvoir témoigne de la démarche participative qui préside à l'organisation de ces sociétés. Chaque membre de la société étant appelé à jouer un rôle dans la conduite des affaires qui touchent à la survie du groupe social. Le caractère diffus du pouvoir renforce l'autonomie décisionnelle et empêche la concentration du pouvoir aux mains d'une aristocratie dominante. Par conséquent, dans les sociétés considérées comme anarchiques, l'exercice du pouvoir est diffus et l'appartenance au groupe se fait sentir partout. Ainsi, chaque individu en son domaine permet de pousser plus loin les vertus de la « décentralisation ». Les aspirations à la décentralisation ne s'apprécient que dans la mesure où, il existe un accroissement des individus capables d'assumer en toute autonomie leurs responsabilités dans la construction d'un groupe social interdépendant.

*b) L'originalité des modes d'exercice du pouvoir.*

**88.** - La souveraineté dans les sociétés sans État est complètement diffuse de sorte qu'il n'existe pas d'institutions de domination telles qu'on peut le concevoir pour les sociétés politiques actuelles. En raison de l'absence d'institutionnalisation de l'autorité dans les sociétés sans État, c'est la communauté tout entière qui décide. Cela conduit à admettre que les sociétés sans État en Afrique précoloniale pratiquaient pour une large part la démocratie directe ou populaire. L'ordre social est entièrement régulé à l'intérieur des structures parentales. Cependant, la fixation du lignage, du clan, de la tribu sur un territoire entraîne souvent des conflits d'ordre interne préalable à une différenciation et éventuellement à la naissance d'une autorité. En réalité, dans ces sociétés, le maintien ou le rétablissement de l'ordre social implique le recours à des pratiques comme le droit d'aînesse. Ce qui suppose que dans le lignage, l'autorité du rétablissement de l'ordre appartient à l'aîné c'est-à-dire le doyen d'âge.

---

<sup>272</sup> J. KI-ZERBO, *Le Monde noir*, Abidjan, CEDA, 1963, p. 47.

89. - Le lignage se reconnaît à travers un ancêtre commun avec sa tête un chef qui, comme le note Maurice Delafosse, est un patriarche qui « *tient le plus près à l'ancêtre de la famille globale, c'est-à-dire au fondateur de la première famille réduite primitive* »<sup>273</sup>. Dans un tel schéma, renchérit Daniel Bourmaud, il n'y a pas, « *à proprement parler d'institutionnalisation permanente du politique, mais l'exercice ponctuel de la contrainte constitue un attribut réservé à ceux qui remplissent les conditions socialement définies* »<sup>274</sup>. Le chef ici n'est pas un gouvernant, mais simplement un leader. Le caractère ponctuel de la tâche qu'il assume préserve de toute tentation à l'autoritarisme. Aussi, comme nous l'avons montré précédemment, le conseil de famille joue un rôle important dans la prise de décision. Ce conseil constitue le garant de l'exercice partagé du pouvoir et un contre-pouvoir à l'expansion excessive de l'autorité du chef de famille.

90. - Dans les sociétés précoloniales africaines dépourvues d'un pouvoir institutionnalisé, la collectivité prime sur l'individu. Ce dernier n'existe que parce qu'il appartient à un groupe social auquel il s'identifie c'est-à-dire l'ensemble des descendants d'un ancêtre commun et soudé entre eux par les liens du sang et du sol. L'individu n'est pas un être abstrait, mais un être concret qui prend corps avec la collectivité au nom de laquelle il exerce ses fonctions<sup>275</sup>. L'autonomie dont il dispose à cet effet n'est pas une autonomie personnelle, mais elle le prédispose à agir constamment dans l'intérêt et pour la prospérité du groupe. Le pouvoir n'a de sens que dans la mesure où il agit dans l'intérêt exclusif de toute la collectivité. Ces caractères propres aux sociétés politiques africaines non étatiques faiblement institutionnalisées consacrent le primat de la parenté et de l'âge dans la régulation de l'ordre social<sup>276</sup>. Le pouvoir politique institutionnalisé demeure résiduel<sup>277</sup>.

91. - Tout à l'opposé de ces sociétés fondées sur la limitation du politique et le primat de la collectivité, apparaît un phénomène étatique. Il est fondé sur la différenciation sociale entre gouvernés et gouvernants ainsi que le monopole de la contrainte armée par un groupe

---

<sup>273</sup> Cf. J. VILLANDRE, *Les chefferies traditionnelles en Afrique occidentale française*, thèse, Université de Paris, 1950, p. 5.

<sup>274</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, op.cit., p. 17.

<sup>275</sup> M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », in *Constitution, justice, démocratie, Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, LGDJ, 2020, p. 946 : « *il y a une antériorité et primauté du groupe sur l'individu. L'unité de base de la société n'est pas l'individu mais le lignage* ».

<sup>276</sup> P. DIAGNE, *Pouvoir politique traditionnel en Afrique occidentale. Essai sur les institutions politiques précoloniales*, Présence africaine, 1967.

<sup>277</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique*, op.cit., p. 17.

d'individus. L'État se présente alors comme un instrument de domination de la majorité par une minorité gouvernante. Le passage d'une société non étatique à une société étatique conduit à une centralisation du pouvoir.

## 2. L'exercice d'un pouvoir centralisé dans les sociétés avec État

**92.** - Les sociétés sans État se transforment progressivement en des sociétés politiques étatiques à la faveur des conquêtes et de l'accumulation des richesses par une catégorie de personnes au sein de la société. La politisation croissante des sociétés sans État en raison de leur rapport au territoire a conduit progressivement à une différenciation sociale et à des évolutions politiques aboutissant à une institutionnalisation du pouvoir. L'Afrique occidentale précoloniale a constitué un champ de cohabitation de ces deux systèmes politiques. À la faveur des évolutions sociales, des liens territoriaux se sont formés pour donner corps à de grandes unités politiques. Des royaumes sont nés du fait de conquêtes entreprises étendant ainsi leurs frontières tout en englobant les sociétés sans État<sup>278</sup>. Le pouvoir politique dans ces nouvelles entités est détenu par un individu ou un groupe d'individus disposant d'un véritable pouvoir de coercition. L'État, instrument de domination de la masse, prend ainsi forme avec une hiérarchisation des individus en fonction de leurs possessions.

**93.** - La naissance de l'État précolonial s'explique en premier lieu par des facteurs endogènes que nous avons commencé par décrire dans les sociétés non étatiques. Des regroupements volontaires ont pu être observés entre deux ou plusieurs tribus pour donner naissance à un village. Ces alliances volontaires traduisent la volonté des uns et des autres de disposer du surplus de production des tribus voisines. Ainsi, le niveau de développement des sociétés a contribué à la formation de certaines confédérations. Jacques Maquet dans son ouvrage sur les civilisations noires précité nous renseigne sur l'état d'esprit des chefs. En effet, souligne-t-il, « l'existence d'un surplus à s'approprier sous forme de tributs saisonniers était un puissant stimulant pour les chefs »<sup>279</sup>. La volonté des chefs de constituer de grands ensembles étatiques était

---

<sup>278</sup> M. SOME, « État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé », in A. LOADA, J. WHEATLEY (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, L'Harmattan, coll. « Série politique », 2014, p. 53.

<sup>279</sup> J. MAQUET, *Les civilisations noires*, *op.cit.*, p. 139.

essentiellement mue par les revenus que leurs sujets pouvaient leur fournir. Sinon, quel intérêt y verraient-ils à constituer un État unissant des villages qui, pour leur besoin de subsistance, doivent consommer tout ce qu'ils produisent<sup>280</sup> ?

**94.** - Le développement économique va conduire à une stratification sociale avec pour conséquence l'établissement d'une distinction entre gouvernés et gouvernants. Ainsi, la civilisation des guerriers décrite par Jacques Maquet, composée d'agriculteurs de la savane, a bâti leur organisation sociale sur la base de leur mode de production. La gestion du surplus de production stocké dans les greniers pour faire face aux aléas relatifs aux changements climatiques a permis l'émergence de la chefferie. L'autorité du chef est fortement liée à l'existence de ce surplus de production. La conclusion à laquelle parvient Jacques Maquet est la suivante : *« parce qu'un homme peut disposer de la surproduction de la communauté, il a les moyens de pression et de coercition, c'est-à-dire le pouvoir politique, et ce pouvoir lui permet de revendiquer le surplus d'autres agriculteurs. Et ainsi, continue la spirale des accroissements alternatifs et cumulatifs du revenu et du pouvoir »*. Cette accumulation des richesses permet au chef de s'attacher les services de nombreux courtisans et agents d'exécution pour asseoir son autorité. Le chef se constitue alors progressivement un appareil d'État.

**95.** - Certains auteurs nient aux chefferies précoloniales leur qualité d'État en raison de leur taille. Hubert Deschamps dont on a évoqué la classification précédemment s'efforce en ce sens d'établir une distinction entre les « anarchies », les « chefferies » et les « États »<sup>281</sup>. La taille des entités observées constitue sans aucun doute un enjeu important pour l'analyse du point de vue de la population, du territoire des sociétés considérées ainsi que de l'organisation politique dont le degré de complexité en dépend. Toutefois, on retrouve aussi bien dans la plus petite unité politique qui puisse exister tout comme dans la plus grande des phénomènes de même nature. Une idée de domination basée sur l'accumulation du pouvoir économique et politique qui est irréductible au déploiement de l'État<sup>282</sup>. Les chefferies précoloniales constituent quoiqu'en miniature des États. Refuserait-on, ainsi que s'interroge Pierre François

---

<sup>280</sup> *Idem.*

<sup>281</sup> H. DESCHAMPS, *L'Afrique noire précoloniale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1962.

<sup>282</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p. 39.

Gonidec, à la Principauté de Liechtenstein le caractère d'État sous prétexte de son exigüité ? La réponse ne peut être que négative.

L'Afrique précoloniale a connu de grands empires et royaumes. Ces grands ensembles se sont principalement construits à travers des conquêtes. Les chefferies précoloniales ont évolué grâce à ces conquêtes tout au long de l'histoire. C'est ainsi que se sont constitués les grands royaumes sur fond de lutte et de conquête<sup>283</sup>. De cette manière, se sont succédé en Afrique subsaharienne des États de type primaire, les chefferies et des États de type secondaire, les royaumes et les empires. Si les premiers sont le fruit de facteurs endogènes, les seconds relèvent davantage de facteurs exogènes<sup>284</sup>.

**96.** - Dans le Soudan occidental, des structures étatiques territorialement très étendues ont pu exister. C'est le cas des royaumes Mossi de Ouagadougou, des royaumes d'Abomey et de l'empire Mandingue du Mali qui englobait le royaume du Ghana vassalisé. Ces structures étatiques disposaient du pouvoir de contrainte physique pour assurer le maintien de l'ordre social. Dans l'empire Mandingue du Mali, le pouvoir central était assuré par le roi des rois, le *Mansa*, chef de gouvernement entouré pour l'exercice de ces fonctions de hauts dignitaires. Avec les descendants des généraux, ils formaient une aristocratie militaire chargée de conseiller le *Mansa*. Le griot occupait les fonctions de porte-parole du *Mansa*. Il était chargé du protocole. On avait à côté le précepteur des princes et le majordome de la cour impériale<sup>285</sup>. Ainsi s'institutionnalise progressivement le pouvoir avec la construction d'une élite politico-administrative. Le souverain dispose désormais d'un véritable appareil administratif et militaire pour s'imposer à ces sujets. Les grands royaumes de l'Afrique subsaharienne s'identifient à travers leur mode de fonctionnement. Selon que leur formation s'est réalisée sur la base de guerre de conquête ou par association volontaire, l'État dans l'exercice du pouvoir pouvait prendre la forme d'un État de type unitaire ou d'un État de type fédéral<sup>286</sup>. Toutefois, une diversité de systèmes politiques verra le jour grâce à des combinaisons sociopolitiques variées, preuve d'ailleurs, de la complexité des sociétés africaines précoloniales.

---

<sup>283</sup> D. BOURMAUD, *La politique en Afrique, op.cit.*, p.11.

<sup>284</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p. 39.

<sup>285</sup> M. SOME, « État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé », *op.cit.*, p. 53 et s.

<sup>286</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p. 39. Voir aussi du même auteur, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1971.

97. - Les différentes tentatives de classification des entités politiques africaines se sont fondées essentiellement sur la notion d'État et sur le degré de différenciation qui pouvait s'établir entre les gouvernants et les gouvernés. Si ces typologies ont permis de démontrer au-delà de la critique qu'il existait un État précolonial africain, ils ne nous éclairent en revanche que très peu sur la réalité même de l'exercice du pouvoir politique. Au-delà des développements qui précèdent, il paraît peu probable, peu importe la taille des entités politiques africaines précoloniales, que les activités essentielles à la vie politique et administrative de la communauté soient exercées par un organe unique. La reconnaissance d'un tel postulat nous permet, par ailleurs, d'esquisser une nouvelle typologie des sociétés africaines précoloniales qui fait fi de l'origine du pouvoir, des formes d'autorité pour s'intéresser uniquement à la manière dont le pouvoir se traduit *in concreto*.

## §2.- Esquisse d'une classification renouvelée des sociétés précoloniales

98. - La typologie que nous proposons se base sur le couple unité/pluralité des centres de décisions dans les sociétés africaines précoloniales. Existait-il un centre unique de décision ou plusieurs centres qui participaient à l'exercice des fonctions politiques et administratives au sein des sociétés africaines précoloniales ? La réponse à cette interrogation déterminera la tendance à la centralisation ou non du pouvoir politique. Il s'agit concrètement de dépasser le caractère général des classifications classiques en choisissant comme matériau de base de la nouvelle classification le mode d'exercice des différentes fonctions administratives dans les sociétés africaines précoloniales. Cela permettra donc de construire des catégories de sociétés en s'appuyant sur le degré d'unification de l'exercice des fonctions administratives (**B**). Il convient, avant, de vérifier l'existence même du phénomène administratif et ces manifestations dans les entités précoloniales africaines (**A**).

### A- Une classification fondée sur l'exercice des fonctions administratives dans la société précoloniale

99. - L'analyse de la répartition des tâches dans les sociétés africaines peut être un révélateur du modèle d'organisation de ces sociétés. Il existe aujourd'hui un consensus entre les différents observateurs des réalités précoloniales africaines autour de l'existence d'un « chef » dans les sociétés de l'époque. Nous avons démontré que même dans les sociétés sans pouvoir

institutionnalisés il existe sur la base de l'ancienneté ou de l'apparition de certaines situations d'inégalités des chefs leaders chargés d'organiser et de diriger les activités essentielles à la survie de la communauté. Si l'existence d'un chef dans l'organisation administrative et politique de ces sociétés paraît primordiale au sens où il constitue un rouage politique et administratif important dans la structure des sociétés précoloniales, il ne dispose pas, en revanche, du monopole de l'exercice de toutes les activités. En effet, malgré son importance, il n'est pas l'organe unique et ne peut exercer seul l'ensemble des fonctions nécessaires à la survie du groupe<sup>287</sup>. Le processus de structuration des entités précoloniales partant des chefferies primaires à des ensembles plus grands tels que les royaumes ou les empires nous permet d'observer les tendances à l'unité ou à la multiplicité des organes qui se répartissent les fonctions essentielles à la survie du groupe dans ces sociétés.

**100.** - Il est admis depuis 1748 une conception de l'État que l'on doit à l'œuvre de Montesquieu. Dans *L'Esprit des lois*, Montesquieu affirme qu'il a dans chaque État trois types de puissances à savoir la puissance législative, la puissance exécutive et la puissance de juger<sup>288</sup>. La possession d'un pouvoir suppose l'exercice d'une fonction spécifique dévolue à un organe particulier. « Pouvoir » et « fonction » sont appréhendés par les interprètes de la pensée de Montesquieu comme les réalités d'une même pièce permettant de distinguer les fonctions étatiques<sup>289</sup>. La séparation des pouvoirs telle qu'elle a été théorisée pour les systèmes politiques modernes perd toute sa substance dans son application aux sociétés africaines précoloniales. Elle demeure en ce sens qu'une vue de l'esprit, car il est impossible d'isoler à part dans ces sociétés une fonction législative. Il n'est pas question ici de dépouiller le chef africain de toute activité normative, mais c'est presque un non-sens de parler de l'activité législative du chef dans une société dont les règles régissant l'organisation sociale et la conduite des individus sont le fruit de « *normes fondamentales transcendantales* »<sup>290</sup>. Pour accomplir sa fonction gouvernementale, le chef sera amené à prendre des mesures à caractère générale ou individuelle pour renforcer, adapter ou appliquer la « *norme fondamentale transcendantale* »

---

<sup>287</sup> *Idem.*

<sup>288</sup> C. MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, Librairie Ch. Delagrave, 2<sup>e</sup> éd., 1892.

<sup>289</sup> Pouvoir et fonction entretiennent des rapports de réciprocité mais ne se coïncident pas. Voir, G. TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1963, p. 5 et s.

<sup>290</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, LGDJ, 1987.

mettant ainsi en œuvre ce que le droit public moderne désigne comme son « pouvoir réglementaire »<sup>291</sup>.

**101.** - Par suite, en sa qualité d'organe principal du gouvernement, le chef organise et dirige les activités de la société. Sa mission consiste donc à défendre le territoire contre toute agression extérieure. Il s'occupe des affaires étrangères et de la résolution des conflits intéressants des catégories de la population. L'organisation des activités comme la chasse, le déplacement des populations d'un endroit à un autre, le commerce relève en principe de l'autorité du chef. Ces activités communes existent dans toutes les sociétés africaines précoloniales. L'administration s'assure donc de la paix et de la sécurité ainsi que de la réalisation du bien-être économique et social des populations. Accomplies dans l'intérêt de la collectivité, ces activités permettent de remplir les fonctions d'une administration classique à savoir : police et service public<sup>292</sup>. C'est donc à partir de l'analyse des modes d'exercice des fonctions administratives que le juriste devra établir une classification *in concreto* des entités précoloniales africaines<sup>293</sup>.

**102.** - La reconnaissance de l'existence d'une fonction administrative comme donnée constante de toutes les sociétés africaines précoloniales permet d'entrevoir autrement les rapports entre centre et périphérie. La répartition de l'exercice de l'action administrative entre plusieurs organes pour répondre aux besoins des populations renseigne sur la nature des entités politiques africaines précoloniales. En effet, elle permet d'aborder plus aisément la question de l'existence ou non d'une conception décentralisée du pouvoir en Afrique noire précoloniale. Les modalités d'exercice de ces fonctions varient d'une société à l'autre en fonction de la place faite aux institutions administratives locales dans la conduite des affaires du groupe social. Elles se résument, *in fine*, pour reprendre les propos de Charles Eisenmann « au problème de l'unité ou de la division corrélatrice de l'appareil étatique et de la collectivité étatique. C'est le

---

<sup>291</sup> E. KATE KWAYEB, *Les institutions de droit public du pays Bamiléké*, LGDJ, 1960, p. 26 et s.

<sup>292</sup> C. EISENMANN, Préface à G. TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, *op.cit.*, p. VI.

<sup>293</sup> Il ne s'agit pas dans le cadre de notre étude de refaire le débat sur l'existence ou non d'une fonction administrative. Voir en ce sens l'ouvrage de F.-P. BENOIT, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, spéc., Livre II, p. 27 et s. ; G. TIMSIT, *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, *op.cit.* ; R.-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, LGDJ, 1986, J. BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation administrative*, thèse, dactyl., Université de Paris, 1990.

*problème des formes d'États et autres collectivités politiques, de leur structure unitaire (simple) ou composée (divisée) »<sup>294</sup>.*

**103.** - La question de la centralisation et de la décentralisation se résume ainsi à celle des formes de l'État — l'unitaire et la composée<sup>295</sup>. Pierre-François Gonidec adopte la même démarche lorsqu'il distingue dans les sociétés précoloniales africaines deux formes d'État à savoir les États unitaires et les États de type de fédéral. La reconnaissance de l'existence d'un fédéralisme dans les sociétés précoloniales peut de l'aveu même de l'auteur surprendre. Cependant, poursuit-il, « *réduit à sa nudité essentielle, le fédéralisme répond partout et toujours à la même préoccupation. Il permet de concilier la nécessité de reconnaître aux collectivités composantes une certaine autonomie et la volonté de créer une communauté globale regroupant ces collectivités* »<sup>296</sup>. Ce que décrit ici le professeur Gonidec n'est rien d'autre que la décentralisation. La reconnaissance de l'existence de la décentralisation ne peut se faire qu'à travers l'étude dans le temps des sociétés précoloniales marquées par leur dynamisme constant. N'étant pas figée, l'approche historique des formes d'organisation et des manifestations du pouvoir est indispensable. Jean Rivero souligne d'ailleurs que « *telle forme de concentration du pouvoir n'est pas significative en elle-même, elle ne l'est que par rapport à l'état qui la précède ou par rapport à l'état qui la suit. Il faut l'interpréter en fonction d'un ensemble historique; c'est dans l'évolution, dans un dynamisme qu'il faut demander à chacune des formes... leur sens* »<sup>297</sup>.

De ce point de vue, la décentralisation du pouvoir au profit de structures administratives locales exige non seulement que les autorités locales représentent effectivement la population, mais aussi qu'elles disposent d'une marge de choix réelle. Bien entendu, la représentation au sens moderne, basée sur le principe de l'élection, ne peut s'appliquer aux sociétés précoloniales africaines dans lesquelles elle prend d'autres formes reconnues et acceptées telle la transmission héréditaire ou clanique du pouvoir marqué par son auréole de sacralité. C'est donc à l'aune de ces différentes considérations que sera établie une nouvelle typologie des sociétés africaines précoloniales.

---

<sup>294</sup> C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948.

<sup>295</sup> *Idem.*

<sup>296</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 41.

<sup>297</sup> J. RIVERO, *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'État moderne*, Cours photocopié, 1949, p. 319, cité par C. ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 16 n° 3, 1966, p. 452.

B- Pour une nouvelle classification des sociétés précoloniales africaines autour de l'opposition entre unité et pluralité institutionnelle

**104.** - Comment étaient gouvernées les sociétés africaines précoloniales ? Telle est la question sous-jacente à laquelle nous essayerons d'apporter une réponse par un examen des modes d'exercice du pouvoir dans les entités politiques précoloniales en Afrique. À la suite des travaux généraux entrepris par Charles Eisenmann sur la théorie générale de la centralisation et de la décentralisation, il nous paraît opportun de résoudre la question de la répartition du pouvoir dans les sociétés précoloniales à partir des rapports entre centre et périphérie, unité et pluralisme. Pour ce dernier en effet, « *centralisation signifie centre unique, unité de centre ; décentralisation, centres multiples, pluralité de centres...* »<sup>298</sup>.

**105.** - Dans les sociétés précoloniales en Afrique, la fragmentation du pouvoir a permis à la société d'assurer sa prééminence. En effet, l'existence des autorités locales était un moyen de réduire et d'encadrer le pouvoir du chef. La décentralisation permettait par ailleurs d'instituer un véritable contre-pouvoir à l'autorité du chef. Selon Paul Mercier, dans la configuration des sociétés africaines précoloniales l'autorité est à la fois pyramidale et horizontale. Il relève en ce sens que l'organisation d'un système politique répétitif constitue la caractéristique des sociétés précoloniales en Afrique. « *C'est-à-dire que plusieurs niveaux de foyers subordonnés du pouvoir peuvent être distingués, organisés en pyramide par rapport à l'autorité centrale. Les autorités centrales et périphériques reflètent le même modèle, les dernières étant les images en réduction de la première. Des pouvoirs semblables sont répétés à chaque niveau, avec une étendue décroissante. Chaque autorité a certains pouvoirs reconnus sur les autorités subordonnées qui lui sont articulés* »<sup>299</sup>. Cependant, la verticalité des relations entre le centre et la périphérie doit être fortement nuancée. Les autorités périphériques ont tendance à affirmer leur caractère naturel c'est-à-dire d'entités qui sociologiquement s'imposent par leur attitude profondément autonome. Ce mode d'organisation bien que répandu n'est pas exclusif. Les modalités d'exercice du pouvoir varient selon les sociétés. Ainsi, en fonction du degré d'unité ou non réalisé dans les sociétés précoloniales, on peut les classer en deux

---

<sup>298</sup> C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948, p. 17.

<sup>299</sup> P. MERCIER, « L'organisation sociale et les formes de groupement. Problèmes de classification », in J. POIRIER (dir.), *Ethnologie régionale*, Gallimard, 1972, p. 958. Dans le Cameroun oriental, chez les Bamilékés, la fragmentation du pouvoir va consister en une superposition institutionnelle mettant en concurrence plusieurs autorités. V. en ce sens P. BOURMAUD, *La politique en Afrique, op.cit.*, p. 21.

catégories à savoir d'un côté, les sociétés à pouvoir diversifié de tendance démocratiques (1<sup>o</sup>) et de l'autre, les sociétés à pouvoir unifié de tendance despotique (2<sup>o</sup>).

### 1. Le modèle prédominant : les sociétés à pouvoir diversifié de tendance démocratique

**106.** - Le processus de formation de l'État africain précolonial permet d'observer les mécanismes d'agrégation des unités politiques primaires. L'accès aux ressources économiques dans l'espace ouest-africain considéré comme plaque tournante du commerce de longue distance a permis d'asseoir de grands royaumes tout au long de l'histoire<sup>300</sup>. Les travaux réalisés par les historiens ont permis de comprendre comment par la conquête, le pays des Sarakolés a soumis sur la côte occidentale les Mandingues et les Wolofs, les intégrant ainsi à son ressort territorial. Cependant, contrairement au royaume d'Abomey sur lequel nous reviendrons plus loin, le monarque ne réussit pas à créer un État unitaire centralisé. Dans les sociétés politiques plures, l'exercice du pouvoir est un reflet des communautés constitutives de la société<sup>301</sup>.

**107.** - L'empire du Ghana s'est ainsi organisé sous la forme d'un État composé de type confédéral. Les États conquis gardaient leur organisation propre tout en reconnaissant l'autorité de *Koumbi Saleh* — capitale de l'empire du Ghana — sur leurs ressorts territoriaux. Si dans le fonctionnement interne du pays des Sarakolés, le pouvoir politique était centralisé, il n'est pas de même dans ces relations avec les minorités soumises qui conservaient une personnalité politique propre. Il existait donc dans cet ensemble que formait l'empire du Ghana, une pluralité de centres de décisions politiques. Cet empire se présentait comme une forme de confédération très « lâche », pour reprendre les propos de Pierre François Gonidec, dont la politique de gouvernance pourrait se résumer en un seul mot : « la décentralisation »<sup>302</sup>. Chacun des États conquis devenant désormais province de l'empire disposait d'une large autonomie. Le chef représentant sa population prenait en charge l'administration générale et

---

<sup>300</sup> J. F. ADE AJAYI (dir.), *Histoire générale de l'Afrique, L'Afrique au XIXe siècle jusque vers les années 1880*, vol. VI, Ed., Unesco, 1996.

<sup>301</sup> M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », *op.cit.*, p. 948.

<sup>302</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 41.

disposait d'une armée propre placée sous son commandement. L'autorité centrale symbolisait l'unité de l'empire en arbitrant les conflits entre ses vassaux lui ayant prêté serment d'allégeance. Toutefois, le pouvoir réside toujours dans l'assemblée représentative des communautés<sup>303</sup>.

**108.** - La confédération mise en place sous l'empire du Ghana connut son déclin avec l'invasion des Almoravides vers la fin du XI<sup>e</sup> siècle. Sur les cendres du pouvoir de *Koumbi Saleh*, naquit au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle, l'empire du Mali qui pour l'essentiel à reproduit le système de fonctionnement de l'empire du Ghana. Magloire Somé affirme que si le nouvel État formé s'est doté d'une constitution, dite charte de « *Kurukan Fuga* », fondement de la cohésion entre les différents peuples confédérés sous l'autorité de la capitale *Niani*; elle distingue deux types de provinces. Chaque province garde sa personnalité propre. Cependant, elles ne bénéficient pas du même traitement selon qu'elles se sont ralliées d'elles-mêmes ou conquises par le nouvel empire. Dans les premières, les rois conservent leurs titres. En revanche, dans les secondes, à côté du pouvoir traditionnel, le *Mansa Soundjata Keita* procédait à la nomination d'un *farin* — gouverneur — qui représentait son pouvoir<sup>304</sup>. Il s'agit là d'un compromis permettant au Mansa de garantir l'unité de l'empire en introduisant une souplesse dans l'administration des provinces. En respectant les autorités traditionnelles préétablies, le nouvel empire permettait aux différentes entités qui la composent de conserver leur autonomie, multipliant ainsi les centres de décisions. L'organisation d'une administration locale permettait de contrebalancer le pouvoir suprême du roi.

**109.** - La décentralisation du pouvoir, du centre vers une périphérie à laquelle le pouvoir central reconnaît une personnalité politique et culturelle, est la caractéristique principale des deux plus grands ensembles étatiques qui se sont succédé en Afrique occidentale pendant la période précoloniale. Chaque État/chefferie associé à l'empire ou conquis dispose d'une totale autonomie dans son organisation interne. Les institutions du pouvoir central se juxtaposent à celles des pouvoirs locaux. Les empires, en réalité, n'ont été rien d'autre que des

---

<sup>303</sup> M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », *op.cit.*, p. 949.

<sup>304</sup> M. SOME, « État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé », *op.cit.*, p. 57.

espaces d'hégémonie de conquérants plus forts qui ont réussi à s'imposer en obtenant des allégeances à leur autorité, que des États centralisés où le contrôle du pouvoir était vertical<sup>305</sup>.

## 2. L'exception : les sociétés à pouvoir unifié de tendance despotique

**110.** - La volonté d'unification de l'exercice du pouvoir dans certaines sociétés africaines précoloniales renseigne sur la nature du régime politique existant. Le régime aura tendance à être despotique lorsque la volonté d'unifier et de concentrer l'exercice du pouvoir sera d'autant plus grande. Les sociétés de cette catégorie recourent à celles dites à fonctions administratives différenciées décrites par Roger-Gabriel Nlep. Il s'agit d'entités dans lesquelles « *les fonctions de maintien de l'ordre, d'expression symbolique de la société et la réglementation de la production (centralisation, redistribution d'un certain produit) peuvent donner naissance à des rôles spécifiques qui peuvent être l'apanage de groupes familiaux, ou d'individus prééminents au sein de ces mêmes groupes* »<sup>306</sup>. La division de la société consacre une hiérarchisation des classes sur la base des fonctions assumées ou du statut économique. À travers cette organisation de la société en classe, « *les mécanismes permettant l'exercice de la fonction administrative se trouvent enrayés, et l'idée même de démocratie s'estompée, au risque de glisser vers le despotisme* »<sup>307</sup>.

**111.** - En Afrique subsaharienne, le royaume d'Abomey offre une excellente illustration de ce type de société. Le roi d'Abomey avait réussi à se débarrasser de toute forme de limitation du pouvoir pour s'assurer un contrôle absolu du pouvoir étatique. L'administration du royaume était fortement centralisée. Maurice Glélé évoque à ce propos « *un système de décentralisation administrative, d'encadrement au profit du pouvoir central fortement structuré, hiérarchisé* »<sup>308</sup>. Malgré la division du royaume en province, ces dernières ne jouissaient d'aucune autonomie. Les chefs placés à la tête des provinces dépendaient strictement de l'autorité du roi et du *Migan*, ministre de l'Intérieur chargé de l'administration territoriale<sup>309</sup>. La décentralisation était quasi

---

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>306</sup> J. COPANS, *Anthropologie, science des sociétés primitives*, Ed. Denoël, 1972, p. 133. Cité par R-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique, op.cit.*, p. 25.

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>308</sup> M. A. GLELE, *Naissance d'un État noir*, LGDJ, 1969, p. 345. En réalité, il ne s'agit pas d'une décentralisation administrative mais d'un procédé de déconcentration.

<sup>309</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, op.cit.*, p.42.

inexistante dans le royaume d'Abomey qui constitue sans aucun doute la forme la plus achevée d'État unitaire centralisé dans les sociétés ouest-africaines précoloniales.

**112.** - Ce royaume fait en ce sens figure d'exception puisque rares sont les monarques qui ont réussi à imposer une centralisation aussi aboutie que celle du royaume d'Abomey. Cependant, les chefs placés à la tête des subdivisions administratives n'étant pas toujours nommés, ces derniers se considèrent davantage comme des représentants de la population que de simples substituts du pouvoir central. On constate également que si l'on s'éloigne du centre vers la périphérie, l'intensité de la centralisation diminue considérablement de sorte qu'à « *la centralisation de droit se substitue une autonomie de fait* »<sup>310</sup>. La tendance des régimes despotiques à l'unité du pouvoir est fortement amenuisée par le principe d'autonomie et de diversification du pouvoir cher aux sociétés précoloniales. L'idée de participation des différentes strates de la société à l'exercice du pouvoir y est prépondérante<sup>311</sup>. Les sociétés précoloniales africaines sont ainsi diversement organisées, mais elles possèdent aussi des traits communs.

## **Section 2 : Les éléments constitutifs du modèle d'organisation territoriale des sociétés africaines précoloniales**

**113.** - Les sociétés africaines précoloniales sont hétérogènes. Elles offrent à cet effet à l'observateur une variété d'organisations sociopolitiques. De la petite chefferie de lignage aux grands ensembles étatiques, on retrouve plusieurs éléments de différenciation entre ces sociétés. Néanmoins, quelles que soient leurs formes d'organisation, elles étaient toutes avant l'invasion occidentale<sup>312</sup> des sociétés sacrées<sup>313</sup>. La diversité des formes d'organisation du pouvoir politique dans cette période sur le continent africain cache à peine le caractère sacré que ces sociétés ont en commun (§1). La religion est intimement liée au politique. La vie

---

<sup>310</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>311</sup> J. F. ADE AJAYI (dir.), *Histoire générale de l'Afrique, l'Afrique au XIXe siècle jusque vers les années 1880*, vol. VI, Ed., Unesco, 1996.

<sup>312</sup> J. F. ADE AJAYI, « L'Afrique à la veille de la conquête européenne », in *Histoire générale de l'Afrique*, vol. 6, éd., Unesco, 1996, p. 825.

<sup>313</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, LGDJ, 1987.

sociale est alors fortement imprégnée de valeur religieuse qui crée un lien fondamental unissant ces sociétés.

**114.** - Ce lien formé autour de la combinaison d'éléments mystiques et religieux ne peut être étudié qu'à travers une analyse des rapports que les hommes entretiennent avec le pouvoir. Cela conduit à s'intéresser à la cellule de base au sein de laquelle se manifeste ce type relation à savoir le village<sup>314</sup>. Celle-ci est l'unité rurale de base de production dans les sociétés africaines précoloniales. Chaque village a développé, qu'il fasse partie d'un ensemble étatique ou non, une conscience de lui-même et se reconnaît comme une entité socialement indépendante et distincte des autres. Ce caractère «autonomique» des sociétés africaines précoloniales (§2) a permis de donner naissance à un sentiment ethnique, que l'on pourrait qualifier de sentiment national avec la précaution que l'existence d'une nation ne doit pas être confondue à celle de l'État.

### **§1.- L'essence sacrée du pouvoir dans les sociétés d'Afrique noire précoloniales**

**115.** - Dans les sociétés d'Afrique noire précoloniales, que ce soit dans le domaine social, dans le domaine politique ou même en matière économique, aucune institution ne peut véritablement exister si elle ne repose sur un concept religieux ou si elle n'a pas la religion comme pierre angulaire<sup>315</sup>. Le couple religion-politique est consubstantiel à toutes les sociétés humaines. Dans son *Traité de science politique*, Georges Burdeau affirme à cet effet que «*la sacralisation du pouvoir est un phénomène trop constant [de l'histoire des sociétés humaines] pour être considéré comme un accident*»<sup>316</sup>. Aujourd'hui, malgré l'affirmation du principe de laïcité dans les constitutions des États postcoloniaux, on note encore la prégnance du fait religieux<sup>317</sup> dans les

---

<sup>314</sup> Sur l'exercice communautaire du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales, v., M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniales », *op.cit.*, pp. 946-952.

<sup>315</sup> Cf. P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 36.

<sup>316</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. I, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd., revue et augmentée, 1980.

<sup>317</sup> L'évocation de Dieu, également dans les préambules des constitutions africaines (Togo, Niger...) En France notamment, la séparation de l'État et de l'Église est récente (placée dans le temps long de l'histoire) mais continue de rythmer les débats politiques.

stratégies de conquête et de conservation du pouvoir en Afrique. C'est en ce sens que Luc de Heusch affirme que « *La science politique [africaine] relève de l'histoire comparée des religions* »<sup>318</sup>.

**116.** - Dans l'Afrique précoloniale, le pouvoir est sacré non seulement du fait de ses origines, mais aussi parce que les modalités de contrôle de son exercice sont organisées autour du sacré. Toute activité politique et sociale trouve son essence et sa finitude dans le sacré. L'« union congénitale » entre le sacré et le pouvoir n'est pas nouvelle. Il s'agira donc de restituer les travaux sur l'origine sacrée du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales qui a la particularité de ne pas avoir des origines divines, mais mythiques et ancestrales basées sur la croyance dans l'existence d'un au-delà, car les morts ne sont pas morts<sup>319</sup>. Le sacré apparaît comme fondement et source de légitimité du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales (A) en même temps qu'il limite le pouvoir et donne les arguments de sa contestation (B).

#### A- La légitimation du pouvoir par le sacré dans les sociétés africaines précoloniales

**117.** - Le caractère religieux qui s'attache au pouvoir politique dans les sociétés d'Afrique noire précoloniale fonde la légitimité de ces titulaires. Le religieux étant intimement lié au politique, « *essayer de comprendre l'Afrique et l'Africain sans l'apport des religions traditionnelles serait ouvrir une gigantesque armoire vidée de son contenu le plus précieux* », écrivait Amadou Hampâté Ba<sup>320</sup>. Ainsi, toute pensée politique en Afrique noire précoloniale ne peut échapper aux considérations religieuses. Cela dit, en Afrique noire précoloniale, relève Maurice Kamto, le roi n'est pas un Dieu, pas plus que le pouvoir n'a une origine divine. La croyance en la survie des morts dans l'au-delà a donné naissance à la notion fondamentale d'ancêtre sur laquelle repose la sacralité du pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales (1<sup>o</sup>). Le culte des ancêtres permet d'assurer la sacralisation du pouvoir. Le chef est le seul capable de créer ce lien entre le monde des vivants et celui des ancêtres, sacralisé et idéalisé. Par ce procédé

---

<sup>318</sup> Pour une dialectique de la sacralité du pouvoir, L. DE HEUSCH, *Le Pouvoir et le sacré*, Bruxelles, Annales du Centre d'étude des religions, 1962.

<sup>319</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, LGDJ, 1987.

<sup>320</sup> *Textes sacrés d'Afrique noire*, Gallimard, 2005.

d'intermédiation, le chef se trouve dans une position de supériorité par rapport à l'ensemble du groupe. Cette participation à l'ordre du sacré et la singularisation de la position du chef va se manifester à travers des rituels sacrés qui vont donner sens à son pouvoir (2°).

### 1. Le pouvoir comme expression mythique imprégné de sacralité

**118.** - Le sacré dans les sociétés africaines précoloniales relève d'une conception particulière de l'univers. Dans cet univers mouvant et dynamique se mêlent différents éléments issus du monde visible et invisible qu'il faut appréhender afin de comprendre les réalités sociopolitiques de ces sociétés. Le pouvoir s'inscrit dans une tentative d'explication du monde dans lequel tous les éléments qui le composent sont mus par la force vitale des dieux et des morts<sup>321</sup>. Le titulaire du pouvoir politique dans ces sociétés est une personnification de l'ensemble des phénomènes transcendants qui trouvent une explication dans le recours au mythe. Discours logique et explicatif, nous dit Maurice Kamto, le mythe permet une explication des origines du groupe et de la création du monde. Le mythe explique l'origine du pouvoir et du droit. Cet ordre mythique est par essence sacré. La légalité et la légitimité du pouvoir dépendent ainsi de la conformité à cet ordre. La reconnaissance du pouvoir par le corps social suppose une ferme fidélité aux valeurs sacrées qui fondent le groupe.

**119.** - Le mythe apparaît comme l'élément fondamental de la littérature sacrée, ésotérique et profonde, jouant dans ces civilisations marquées par l'oralité un rôle identique au dogme des religions liées à l'écriture<sup>322</sup>. Le sacré est par essence lié au mythe. Il constitue sa caractéristique principale. Par son intermédiaire, la société est saisie en tant qu'unité, en tant qu'ordre et permanence. Elle est éprouvée sous l'aspect d'une valeur suprême et contraignante qui constitue ainsi que le souligne l'anthropologue Georges Balandier, la matérialisation d'une transcendance s'imposant aux individus et aux groupes. Le rapport du pouvoir à la société n'est pas essentiellement différent du rapport établi entre le « totem » et le

---

<sup>321</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p.71 ; « Les morts ne sont pas morts » disait le poète. B. DIOP, *Leurres et lueurs*, Présence Africaine, 2000.

<sup>322</sup> L. V. THOMAS, « Réflexions à propos des mythes d'Afrique noire », in *L'autre et l'ailleurs. Hommages à Roger Bastide*, coll. « IDERIC », 1976, p. 313.

clan. Et cette relation est évidemment chargée de sacralité<sup>323</sup>. Le pouvoir politique issu du mythe est, par conséquent, un pouvoir sacré qui marque par son attachement à travers les rituels, le renouvellement sans cesse des valeurs du passé. Ainsi, chez les Mossis de la Haute-Volta, en matière politique, le concept de « *naan* » se rapporte au pouvoir du temps des origines, celui que les fondateurs ont mis en œuvre pour construire l'État et à la force reçue de Dieu qui permet de dominer autrui. Le souverain — *Mogho-Naba* — procède ainsi d'une double origine à la fois divine et historique. Cette double origine fait du souverain une puissance sacrée et lui accorde la capacité d'agir sur le groupe. Le pouvoir politique confondu au sacré en Afrique noire précoloniale est le symbole de la perpétuation continue du passé dans le présent. Le chef ou le monarque qui incarne le sacré est au carrefour de tous les temps, du temps psychologique qui lui est individuel, du temps mythique en tant qu'incarnation du héros fondateur du groupe et du temps social puisqu'il amène par sa présence le groupe<sup>324</sup>.

**120.** - Le mythe dans les sociétés africaines précoloniales ne peut donc être dissocié du sacré. Il épouse en ce sens les caractères de ce dernier tels que la transcendance, la valence affective qui sous-tend le jeu des images-analogies et l'exemplarité ; le mythe est le modèle de tout ce qui est et doit être, c'est le principe structurant de l'être et du phénomène<sup>325</sup>. C'est un récit du monde qui porte en lui le religieux et véhicule les valeurs sacrées qui donne au pouvoir politique toute sa légitimité<sup>326</sup>. Un pouvoir qui ne procède pas du sacré ne peut donc exister dans les sociétés d'Afrique noire précoloniale. Or, comme nous l'avons évoqué *supra*, les grands royaumes qui ont pu exister dans le Soudan occidental ont été dans leur majorité le fait de conquête militaire. De quelle légitimité pourraient alors se réclamer de tels pouvoirs ?

**121.** - Conscient que pour asseoir son autorité, il doit justifier du respect de l'ordre social issu du mythe et bénéficier de l'onction du sacré, le pouvoir conquérant consent à transmettre le pouvoir à la famille à laquelle il revient normalement suivant l'histoire mythique du groupe dans le respect des procédures normales de dévolution du pouvoir. C'est pour cette raison

---

<sup>323</sup> G. BALANDIER, « Réflexions sur le fait politique : le cas des sociétés africaines », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 37, 1964, pp. 23-50.

<sup>324</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p. 76.

<sup>325</sup> L. V. THOMAS, « Réflexions à propos des mythes d'Afrique noire », *op.cit.*, pp. 320-321.

<sup>326</sup> *Idem.*

que dans l'empire Mandingue du Mali, le *Mansa* ne touchait pas au pouvoir traditionnel dans les provinces conquises<sup>327</sup>. Parfois, le recours au mariage avec l'une des filles du souverain accorde au conquérant militaire le bénéfice de la sacralité. Ainsi donc, le recours au sacré met fin à l'illégalité et donne au pouvoir toute sa légitimité<sup>328</sup>. Le pouvoir du souverain désormais reconnu sera empreint de sacralité à tous les moments de son exercice.

## 2. L'empreinte permanente du sacré dans la vie politique

**122.** - Le chef en Afrique noire précoloniale est sacré. La double origine historique et divine de son pouvoir en fait un personnage à part placé au-dessus du groupe social. La sacralité de son pouvoir lui accorde la légitimité nécessaire pour asseoir son autorité sur le groupe qu'il anime. Les rites d'intronisation révèlent, une fois de plus, le caractère sacré du pouvoir comme fondement de l'organisation sociopolitique des sociétés africaines précoloniales. Le souverain séparé du groupe après les rituels et le cérémonial d'investiture devient l'homologue, le médiateur des dieux. L'intronisation officialise le règne et constitue la marque de l'institutionnalisation du pouvoir. Cette intronisation qui marque la prise de pouvoir effective est précédée d'une période d'interrègne qui correspond à la période de renouvellement du pouvoir après le décès du précédent roi au cours de laquelle l'héritier du trône subit une initiation rituelle.

**123.** - Chez les Bassar<sup>329</sup>, le nouveau chef est présenté dans le secret absolu aux grandes divinités et aux ancêtres par un Conseil afin de recevoir leur souffle et leurs bénédictions. À la fin de cette période initiatique qui dure deux semaines, le nouveau chef est présenté à la population lors d'une cérémonie publique<sup>330</sup>. Le chef ayant reçu les bénédictions des dieux et des ancêtres, communique à l'occasion du cérémonial d'investiture avec son peuple sans le soutien duquel il ne peut gouverner. L'intronisation prend ainsi la forme symbolique d'une

---

<sup>327</sup> Voir *supra* n° 110 et s.

<sup>328</sup> Dans les sociétés modernes, ce procédé se retrouve dans la légitimation par le recours à la constitution à la suite d'une révolution ayant suspendue l'application de la loi fondamentale.

<sup>329</sup> Les Bassars sont une ethnie du nord du Togo.

<sup>330</sup> D. F. GBIKPI-BENISSAN, *Pouvoirs politiques anciens et pouvoir moderne au Togo-La chefferie dans la nation contemporaine. Essai de sociologie politique sur la chefferie en pays Bassar, Aképosso et Mina*, thèse de sociologie, université de Lomé, 1976, p. 151 ; S. DUGAST, « Déterminations économiques versus fondements symboliques : la chefferie de Bassar », *Cahiers d'études africaines*, vol. 23, n° 2, 1988, p. 265.

double investiture d'abord par les forces surnaturelles ancestrales puis par les hommes<sup>331</sup>. La permanence du caractère sacré du pouvoir du chef est ainsi affirmée par le biais de la mythologie l'inscrivant dans la continuité historique du pouvoir des pères fondateurs du groupe.

**124.** - Tout au long du règne du souverain, la sacralité du pouvoir s'exprime à travers son activité religieuse. Prêtre du groupe, le chef assure le culte aux ancêtres. Il est le point de liaison entre le groupe actuel, constitué par les vivants, et le groupe idéalisé, sacralisé, symbolisé par la totalité des ancêtres. Il transmet la parole des ancêtres aux vivants, celle des vivants aux ancêtres<sup>332</sup>. La sacralité du pouvoir s'affirme également pendant le règne du souverain dans ses rapports avec ses sujets. Le peuple doit vénération et totale soumission au pouvoir sacré du souverain<sup>333</sup>. Toute transgression étant perçue comme un sacrilège. Ainsi, au Mali, rapporte l'historien Joseph Ki-Zerbo, le roi était salué comme un « dieu », dans la position de l'homme qui se prosterne pour la prière, les sujets frappaient la terre avec leurs coudes et jetaient la poussière sur leurs dos<sup>334</sup>. Dans la Haute-Volta, le *Mogho Naba* n'étant plus après son intronisation un homme comme les autres, il perd définitivement son ancien nom pour prendre un nouveau nom royal. Le simple rappel de son ancien nom est considéré comme un crime de lèse-majesté<sup>335</sup>.

**125.** - Le pouvoir dans les sociétés africaines précoloniales trouve ainsi son sens dans le mythe fondateur qui constitue d'une certaine manière la norme fondamentale, la « *Grundnorm* » kelsénienne qui donne au pouvoir politique sa légitimité et ses attributs de sacralité. Si nous avons écarté de l'analyse les sociétés africaines précoloniales pénétrées par l'islam<sup>336</sup>, il faut néanmoins reconnaître que, malgré la pénétration des religions monothéistes, les sociétés africaines restent fortement attachées au sacré qui en même temps qu'il fonde le pouvoir le limite. L'introduction de l'islam ne dénature pas ce caractère sacré et renforce par ailleurs, en

---

<sup>331</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique, op.cit.*, p. 92.

<sup>332</sup> G. BALANDIER, « Réflexions sur le fait politique : le cas des sociétés africaines », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 37, juillet-décembre 1964, pp. 23-50.

<sup>333</sup> G. BALANDIER, *Anthropologie politique*, PUF, coll. « Quadrige », 2013, p.119.

<sup>334</sup> J. KI-ZERBO, *Histoire de l'Afrique d'hier à demain*, Hatier, 1972, p. 138. Cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique, op.cit.*, p. 84.

<sup>335</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique, op.cit.*, p. 85.

<sup>336</sup> *Idem.*

raison de sa nature décentralisée par opposition à la hiérarchie chrétienne centralisée, l'autonomie du pouvoir.

## B- La limitation du pouvoir par le sacré dans les sociétés africaines précoloniales

126. - Si pour Montesquieu, « *il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* »<sup>337</sup>, en Afrique noire précoloniale, il faut que par la disposition des choses, le sacré arrête le sacré. La religion en Afrique noire précoloniale constitue la principale source du droit. Le pouvoir et le droit trouvent leur essence dans une charte mythique transcendante ayant valeur constitutionnelle. L'autorité issue de cette « constitution » est imprégnée de sacralité et est toujours respectée, conservée et entretenue comme un impératif juridique. Le pouvoir a toujours été investi de cette auréole de sacralité. Le sacré a fondé le pouvoir, mais que l'on ne se trompe point, rappelle Bernard Asso, si le sacré fonde le pouvoir, il détermine également les modalités de contrôle de ce pouvoir<sup>338</sup>. Le plus puissant des chefs dans les sociétés africaines précoloniales connaît des limites à son pouvoir. Le caractère sacré du pouvoir qui établit un rapport de vénération et de soumission entre le chef et ses sujets n'est ni absolu ni inconditionnel. Malgré la diversité des formes d'organisation sociopolitiques qu'on rencontre dans ces sociétés, le rejet de l'absolutisme est une constante qu'il s'agisse des sociétés à pouvoir unifié ou des sociétés à pouvoir diversifié. Le non-respect des obligations issues de la charte fondamentale par le chef entraîne une contestation de son pouvoir par le corps social.

127. - La sacralité du pouvoir s'accorde avec l'idée de participation de l'ensemble des individus composant la société à l'exercice de la fonction politique. Les systèmes politiques en Afrique noire précoloniale comme l'avons montré sont variés bien que dans la majorité des sociétés observées par les historiens les gouvernements étaient quasiment tous de type monarchique<sup>339</sup>. Ces monarchies africaines ne pouvaient être des monarchies autocratiques, car le pouvoir tel qu'il est conçu en Afrique noire précoloniale annule les possibilités

---

<sup>337</sup> *De l'esprit des lois*. Livre XI, Chap. IV, p. 117.

<sup>338</sup> B. ASSO, « De la sacralisation du pouvoir : essai sur l'Afrique noire animiste », *Annales méditerranéennes d'Histoire et d'Ethnologie*, 1980, p. 90, cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, *op.cit.*, p. 110.

<sup>339</sup> C. ANTA DIOP, *L'Afrique noire précoloniale*, Présence Africaine, 1960, p. 58. Avec une généralisation excessive, l'auteur affirme que : « *À l'époque précoloniale, en effet, tout le continent était couvert de monarchies et d'empires. Aucun coin où vivent les hommes, fût-ce en forêt vierge, n'échappait à une autorité monarchique* ».

d'émergence de tels régimes<sup>340</sup>. Cette observation s'applique également aux sociétés dans lesquelles le pouvoir est diffus. En effet, l'absence d'une autorité établie distincte de l'ensemble du corps social dans ces sociétés ne doit pas conduire l'observateur à la conclusion hâtive d'un pouvoir anonyme. L'absence de distinction entre gouvernés et gouvernants ne signifie pas que les sociétés africaines précoloniales sont dépourvues de chefs. À l'intérieur des familles, clans et tribus, le lien avec les ancêtres est assuré par la présence de chefs de famille, de clans et de tribus. Les réseaux de parenté remplissent ainsi les fonctions conservatrices qui sont dévolues ailleurs aux réseaux politiques<sup>341</sup>. Lorsqu'on s'intéresse de près au mode de gouvernance des sociétés à pouvoir diffus, on se rend compte que la décision était l'œuvre de l'ensemble du corps social qui, dans le même temps, exerçait un contrôle direct sur le pouvoir.

**128.** - Le contrôle direct du pouvoir par le corps social dans les sociétés africaines précoloniales prend la forme de la *palabre* considérée comme universelle en Afrique noire. L'institution de la *palabre* africaine pouvait prendre des formes variées, notamment celle d'un système de gouvernement par le verbe, la controverse et le dialogue<sup>342</sup>. En tant que telle, la *palabre* constitue un outil de contrôle du pouvoir, l'expression d'un gouvernement direct où la parole est érigée en technique de gouvernement. Elle permettait au chef de prendre à la fois connaissance des problèmes spécifiques, de mesurer les tendances de l'opinion du groupe social et d'être à l'écoute de la population. C'est ainsi que se manifeste l'exercice concret du pouvoir dont le ressort fondamental est l'échange entre la base et le sommet<sup>343</sup>. Le chef africain imprégné de toutes les valeurs sacrées ne pouvait agir sans prendre en compte l'opinion publique. La pratique de la *palabre* ainsi qu'elle conduit à la recherche d'un consensus dans le processus décisionnel a conduit à l'affirmation par certains politologues que les sociétés africaines précoloniales étaient des « sociétés unanimistes »<sup>344</sup>. La discussion « palabrique » est l'essence de la démocratie dans les sociétés africaines précoloniales<sup>345</sup>, mais il

---

<sup>340</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, *op.cit.*, p. 112.

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>342</sup> L. SYLLA, « Démocratie de l'arbre à palabre et bois sacré ». Contribution au colloque du LAJ, 1980, p. 3 repris par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, *op.cit.*, p. 114.

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>344</sup> J. BUSCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, LGDJ, 1962. Cette thèse est largement critiquée par Maurice Kamto. Voir, M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique*, *op.cit.*, pp. 131-147.

<sup>345</sup> M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau, Constitution, justice, démocratie*, LGDJ, 2020, p. 946.

serait faux de conclure que ces sociétés étaient monolithiques et unanimistes. La tradition africaine de la décision unanime ne peut aucunement servir de prétexte pour la condamnation du pluralisme<sup>346</sup>.

**129.** - Dans les structures de type étatiques, le roi était en plus de l'utilisation de la palabre entourée de conseillers sans lesquels il ne pouvait gouverner. Les conseillers sont pour la plupart issus de la noblesse et appartiennent à la sphère du pouvoir en raison de leur position sociale. Dans l'empire Mossi de la Haute-Volta, le *Mogho Naba* était entouré d'un Conseil du roi et d'un Conseil des ministres. Le premier se réunissait tous les jours pour informer le roi de l'état du groupe. Le second composé de l'ensemble des dignitaires de la cour royale se réunissait en séance publique. Les décisions prises par ce dernier après une discussion générale constituent la manifestation de la volonté générale<sup>347</sup>. Il en est de même pour l'empire du Ghana et du Mali qui, comme nous l'avons rappelé, était très décentralisé dans leur organisation. Du fait de cette décentralisation, les conseils de clans disposaient d'un véritable pouvoir de contrôle sur l'autorité du roi.

**130.** - Le chef dont le pouvoir est établi sur la base de la charte mythique du groupe n'exerce pas seul ce pouvoir. Soumis aux pressions du corps social et de ses conseillers, il est obligé de tenir compte des différents avis pour éviter toute contestation de son pouvoir. Parfois, en raison de la structure politique de la société, le pouvoir du souverain est fortement limité par l'autonomie des entités politiques qui forment l'État. Par la disposition des choses, le sacré limite le sacré.

---

<sup>346</sup> P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1971, p. 33. On note à ce propos une évolution dans la pensée de cet auteur, car en 1966 dans un article, « Traditionalisme et modernisme dans les institutions publiques de l'Afrique noire » reprenait la thèse de l'unanimisme des sociétés traditionnelles africaines développée par le professeur Jean Buschmann.

<sup>347</sup> G.-V. KABORE, Organisation politique traditionnelle et évolution politique des Mossi de Ouagadougou, 1966, cité par P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains, op.cit.*, p. 39.

## §2.-Le village, communauté rurale de base dans les sociétés précoloniales africaines

**131.** - Le village est dans l'Afrique noire précoloniale la matrice de l'organisation de l'espace sociopolitique. Cette affirmation peut surprendre quand on sait que le besoin de vivre ensemble des différentes populations africaines a donné naissance à une variété de structures politiques. Cependant, quelles que soient les modalités de regroupement de ces sociétés, on ne peut nier le fait que c'est le village qui constitue la structure sociopolitique la plus répandue en Afrique précoloniale<sup>348</sup> avant l'invasion européenne<sup>349</sup>. Les sociétés étatiques précoloniales ne sont d'ailleurs, dans leur majorité, rien d'autre qu'une juxtaposition de communautés villageoises. C'est à l'intérieur de cette cellule de base que s'exprime toute la vitalité des sociétés africaines. Dans l'expérience du village africain précolonial, on observe le développement d'un sentiment d'appartenance à une communauté propre, distincte des autres qui par la participation de l'ensemble de ces membres, assure de manière autonome sa survie (A). Noyau principal et autonome de production agricole et de subsistance, le village n'est pas pour autant fermé à des échanges extérieurs que ce soit en matière économique ou politique (B).

### A- Le village, une communauté à caractère autonome

**132.** - Le village est la structure par excellence au sein de laquelle et autour de laquelle est organisée la totalité de la vie sociale et politique. Toutefois, la notion de village, regroupement des membres d'une famille étendue ou d'un clan élargi à des familles alliées, se laisse difficilement saisir dans une seule définition. En tant qu'unité rurale de production, le village se présente sous la forme d'un « *groupe plus ou moins restreint de familles qui tirent la quasi-totalité de leur subsistance du travail de la terre, dans le cadre d'une division du travail peu différencié, où même les individus ou groupes spécialisés ou privilégiés — artisans, chefs, prêtres... — ont besoin, pour vivre, de*

---

<sup>348</sup> Cette affirmation mérite d'être nuancée. Le village est particulièrement présent en Afrique occidentale mais la partie centrale et australe du continent ignore plus ou moins cette réalité.

<sup>349</sup> J. F. ADE AJAYI, « L'Afrique à la veille de la conquête européenne », in *Histoire générale de l'Afrique*, vol. 6, éd., Unesco, 1996, p. 825.

*participer ou de faire participer leurs proches ou leurs dépendants à la production agricole*»<sup>350</sup>. Pour Henri Labouret, le village se caractérise par son aspect en ce qu'il « *possède identité et personnalité, fonde les relations entre ses occupants sur la parenté, plus souvent sur le voisinage et la solidarité...* »<sup>351</sup>.

**133.** - Ainsi, nous pouvons dire du village qu'il constitue la plus petite unité organique autonome dans les sociétés négro-africaines précoloniales. Il ne s'agit pas d'une simple agrégation d'individus, mais d'une organisation communautaire<sup>352</sup> qui possède une vie intérieure institutionnelle et économique qui lui est propre. Les communautés villageoises d'Afrique noire précoloniale sont autonomes c'est-à-dire que chaque communauté a une conscience propre d'elle-même en tant qu'entité socialement distincte des autres et indépendante. C'est d'ailleurs au nom de cette organisation de la société dans le cadre sociopolitique particulier qu'est le village, qu'en Afrique de l'Ouest les populations manifestent une certaine hostilité envers toute forme de centralisation excessive<sup>353</sup>.

**134.** - Chez les *Bwas* et les *Samos* de la Haute-Volta, le village apparaît comme une unité politique tout à fait autonome au-dessus de laquelle plus rien ne mériterait en réalité leur loyalisme<sup>354</sup>. Bien entendu, cette organisation autour du village ne supprime pas totalement les liens de famille qui donnent à la société son caractère lignager qui s'avère important dans la répartition des tâches dans le cadre du village. Le premier lignage installé conserve des privilèges politiques importants. Il possède les terres les plus vastes du village sur lesquelles il procède à l'accueil des étrangers ou en confie la gestion aux familles qui n'en possèdent pas. On peut dans ce cadre s'interroger sur les mécanismes qui conduisent à la création d'un sentiment d'appartenance à la communauté villageoise dans la mesure où les liens familiaux demeurent prégnants. Le caractère authentique du village comme modèle autonome d'organisation de l'espace politique tient en ce qu'il n'est pas une « *simple juxtaposition de lignages*

---

<sup>350</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 250-253, 1981, p. 54.

<sup>351</sup> H. LABOURET, *Paysans d'Afrique occidentale*, Gallimard, 1941, p. 106 et s.

<sup>352</sup> Sur l'organisation « communautaire » du pouvoir, v., P. DIAGNE, « Le pouvoir en Afrique », in *Le concept de pouvoir en Afrique*, Les presses de l'Unesco, 1981, p. 28 ; M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale *op.cit.*, p. 946.

<sup>353</sup> C. SAVONNET-GUYOT, « La communauté villageoise comme système politique : un modèle ouest-africain », *RFSP*, n° 6, 1975, p. 1114. Elles sont « *réputées pour leurs techniques agricoles, leur amour de la terre, leur stabilité et, de manière presque unanime, leur caractère réfractaire à toute organisation centralisée* ».

<sup>354</sup> *Idem.*

*exploitant en commun un terroir, généralement indivis, c'est l'expression spatiale d'une volonté de vivre ensemble*»<sup>355</sup>.

**135.** - Cette volonté de vivre ensemble se manifeste à travers des gestes rituels et des sacrifices réalisés d'une part, par le chef de village sur l'autel fondateur du village conférant ainsi aux nouveaux arrivants la « citoyenneté villageoise ». D'autre part, pour montrer leur attachement à leur nouvel espace d'accueil, le chef du lignage immigré dépose dans la maison des ancêtres du village d'accueil une pierre en *banco* volé dans la maison des ancêtres du village d'origine. La communauté villageoise repose de ce fait sur un socle socioreligieux qui implique une attitude de loyauté. Ce loyalisme villageois suppose l'effacement progressif au niveau des relations extérieures des anciens liens d'appartenance lignagère. De même, il suppose la réalisation en chaque individu « citoyen de son village » d'un équilibre entre son appartenance à une cellule lignagère et son intégration au village<sup>356</sup>.

**136.** - Le village apparaît dans les sociétés ouest-africaines précoloniales comme un véritable cadre de solidarité et d'échange. S'il constitue une unité de production autonome, au sens où il assure l'essentiel de la production destinée à la consommation, l'espace villageois n'est pas replié sur lui-même. En effet, il entretient avec le monde extérieur une multiplicité de relations conduisant au rejet des théories faisant du village une entité autarcique. Le caractère autonome du village n'exclut pas la possibilité d'alliances villageoises pouvant naître d'un service rendu, d'un accord politique, d'un pacte de défense mutuelle ou d'un courant d'échanges matrimoniaux<sup>357</sup>.

## B- Une communauté villageoise ouverte au monde extérieur

**137.** - Le caractère autonome des communautés villageoises en Afrique noire précoloniale a pu, à tort, conduire à les définir comme des sociétés closes, fermées sur elles-mêmes et vivant en parfaite autarcie sans aucun rapport avec l'extérieur. Le village, s'il constitue le

---

<sup>355</sup> C. SAVONNET-GUYOT, « La communauté villageoise comme système politique : un modèle ouest-africain », *op.cit.*, p. 1115.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 1117.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 1118.

principal noyau de production et de subsistance, ne peut être considéré comme une entité autarcique repliée sur elle-même qu'il soit ou non intégré dans un État.

**138.** - La « mythisation » de la communauté villageoise perçue comme un ensemble « intouché et intouchable », vivant en vase clos et en parfait équilibre avec elle-même, apparaît dans la littérature ethnologique de la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle faisant ainsi du village dans les sociétés négro-africaines un conservatoire des vertus du passé à l'abri de la civilisation urbaine et industrielle<sup>358</sup>. Dans cette optique, « *les communautés villageoises disposeraient par elles-mêmes de tout le nécessaire, et se passeraient presque entièrement de rapports avec l'extérieur. Cette union indestructible de la communauté villageoise, qui constitue à elle seule un petit État, donne lieu de croire que, grâce à elle, les habitants vivent heureux et jouissent d'une liberté réelle. La ruine ou le partage des royaumes n'inquièteraient guère les villageois ; tant que le village est entier, peu leur importe sous quel pouvoir il passe... ; son économie interne ne s'en trouve pas changée* »<sup>359</sup>. Cette vision autarcique de l'unité rurale de production bien qu'erronée s'est épanouie depuis lors au point d'intégrer même dans les années 1980 les considérations économiques des bailleurs de fonds. Ces derniers, ignorant le fait que le continent africain n'a jamais été protectionniste ni vécu en autarcie, ont incité les pays nouvellement indépendants à démanteler leurs frontières douanières<sup>360</sup>.

**139.** - L'image idéalisée du village comme lieu communautaire ignore ainsi que le souligne Catherine Coquery-Vidrovitch, la subordination aussi bien sur le plan politique qu'économique de la collectivité vis-à-vis de l'extérieur. Il existe une réelle extraversion de la communauté villageoise qui par le jeu d'un réseau de connexions entretient avec l'extérieur des échanges économiques, politiques et sociaux prenant diverses formes<sup>361</sup>. Le continent africain dans son ensemble a toujours été ouvert aux échanges commerciaux. L'Afrique occidentale précoloniale fait à cet effet figure d'une véritable plaque tournante du commerce

---

<sup>358</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *op.cit.*, p. 55.

<sup>359</sup> House of Commons: 5th Report of the Select Committee on the Affairs of the East India Company (1812). Et. Ch. Metcalfe, Minute dated 7th november 1830, Report from the Select Committee. Traduit par J. Pouchepadass et cité par C. Coquery-Vidrovitch, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *op.cit.*, p. 56.

<sup>360</sup> B. HIBOU, *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Karthala, 1996, 354 p. J.-F. BAYART, B. HIBOU, B. SAMUEL, « L'Afrique "cent ans après les indépendances" : vers quel gouvernement politique ? », *Politique africaine*, n° 119, 2010, pp. 129-157.

<sup>361</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *op.cit.*, p. 56.

de longue distance<sup>362</sup>. L'or étant échangé depuis la période médiévale contre le sel du désert dans l'ancien Soudan occidental. Par ailleurs, l'existence dans cette partie de l'Afrique de sociétés dotées de véritables appareils étatiques conduits à replacer le village dans son contexte pour saisir la nature des relations que ce dernier entretient avec l'extérieur. La reconnaissance d'un pouvoir supérieur se traduisant *in fine* par des rapports de domination et de dépendance. Dans les sociétés à pouvoir diversifié de type fédéral notamment, ces relations de dépendance et d'autonomie se manifestent avec une certaine acuité. En effet, la réalité du pouvoir politique dans ces sociétés réside à l'intérieur des communautés villageoises qui résistent à toute tentative de concentration excessive du pouvoir. Ainsi que le souligne Maurice Kamto, le plus petit segment lignager ou villageois était tout aussi que le plus grand, jaloux de ses traditions. Le pouvoir fédéral ne prend ici tout son sens que lors d'une menace extérieure. L'ensemble des communautés se réunissant alors à cette occasion pour faire face au danger<sup>363</sup>. Le caractère autonome de la communauté rurale précoloniale en Afrique n'exclut pas non plus la possibilité d'alliances villageoises pouvant naître d'un service rendu ou d'un courant d'échanges matrimoniaux<sup>364</sup>.

Cette dernière hypothèse est assez courante dans toutes les sociétés africaines précoloniales, car, qu'il ait ou non État, les échanges matrimoniaux permettent de renforcer la communauté villageoise<sup>365</sup>. Cellule de base, la communauté rurale est au cœur des structures politiques dans les sociétés africaines précoloniales. Elle configure l'espace politique et assure la survie et la subsistance du groupe familial.

---

<sup>362</sup> Voir en ce sens, J. F. ADE AJAYI (dir.), *Histoire générale de l'Afrique, L'Afrique au XIXe siècle jusque vers les années 1880*, vol. VI, Ed., Unesco, 1996.

<sup>363</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique, op.cit.*, p. 121. Ce constat est fait également par J. Capron dans le cadre de ces travaux sur les Bwas du Mali et de la Haute-Volta : Associations d'âge, économie et pouvoir chez les populations Bwa Pweysa, in D. PAULME (dir.), *Classes et Associations d'âge en Afrique de l'Ouest*, Plon, 1971, p. 33.

<sup>364</sup> *Idem*.

<sup>365</sup> Le mariage dans les sociétés africaines précoloniales est un acte collectif qui engage l'ensemble du groupe social, C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *op.cit.*, p. 58.



## Conclusion du chapitre 1

140. - L'Afrique noire précoloniale a connu une variété de systèmes politiques faisant osciller leur architecture entre deux extrêmes. D'un côté, selon la typologie de Fortes et Evans-Pritchard<sup>366</sup>, il existe des sociétés à faible institutionnalisation du pouvoir dites « anarchiques » et de l'autre, des sociétés ayant connu une forte institutionnalisation du pouvoir impliquant l'existence d'une structure étatique. Une approche organique de ces sociétés précoloniales a permis d'esquisser une nouvelle typologie qui traduit la réalité de l'exercice du pouvoir. En effet, dans la période précoloniale malgré la permanence de l'autorité du chef comme rouage principal de la structure de ces sociétés bâties sur les valeurs sacrées, ce dernier n'est pas l'organe unique de l'exercice du pouvoir. L'organisation du pouvoir autour du sacré induit une multiplicité des centres de décisions qui, dans le même temps, servent de limitation au pouvoir du chef. Le chef en Afrique précoloniale n'est donc pas un autocrate. On est en présence dans les sociétés précoloniales africaines d'une administration véritablement décentralisée. Certes, il ne s'agit pas d'une décentralisation telle que le droit positif donne à la concevoir à ce jour. Cependant, l'hostilité à toute forme de centralisation excessive du pouvoir dans ces sociétés conforte l'idée d'une organisation décentralisée du pouvoir qui s'appuie sur le village comme facteur de cohésion du groupe social. Cette conception de l'organisation des sociétés africaines va être remise en cause pendant la période coloniale. À l'autonomie qui caractérisait ces sociétés succédera une organisation centralisée.

---

<sup>366</sup> M. FORTES, E. EVANS-PRICHARD, *Systèmes politiques africains*, PUF, 1964.



## Chapitre 2 — Les reconfigurations institutionnelles imposées par la colonisation

141. - L'expansion coloniale a porté une atteinte considérable aux structures traditionnelles africaines. La période coloniale marque le début de la rupture du lien originel entre autonomie et structure de peuplement avec la consécration du monopole de l'exercice du pouvoir politique par une autorité centrale. La colonisation implique dans son essence une situation de dépendance totale<sup>367</sup>. Elle est un phénomène global de domination multiforme dont l'ensemble des aspects sont solidaires et complémentaires<sup>368</sup>. L'étude d'un aspect particulier de la colonisation ne peut être envisagée sans le recours au tout. L'interprétation de l'impact de la colonisation reste encore aujourd'hui une question délicate tant elle divise et soulève controverses et passions<sup>369</sup>. Ainsi, pour l'étudier, il faut comme le rappelle Marcel Prélot à propos de l'histoire constitutionnelle du Second Empire français « *en parler non plus en vocables politique et militant, mais en termes de science [...] avec compréhension et objectivité* »<sup>370</sup>. Bien qu'elle ait été de courte durée<sup>371</sup>, la colonisation n'a pas été qu'une simple parenthèse dans la trajectoire des pays africains. Elle a bouleversé les mentalités, mis à mal la culture indigène et provoqué la destruction des systèmes politiques précoloniaux par l'introduction des idées et des valeurs occidentales. La colonisation a constitué une période de rupture. Il faut néanmoins s'abstenir de la penser en des termes manichéens. La rupture introduite par la période coloniale n'a été ni systématique ni totale<sup>372</sup>. En revanche, son influence sur l'organisation des structures sociales en Afrique noire est certaine et continue à produire des effets dans l'Afrique actuelle.

La colonisation s'est traduite sur le plan politique par une confiscation du pouvoir des sociétés précoloniales. Par la contrainte, les colonisateurs vont imposer aux pays colonisés des pratiques sociales spécifiques qui vont conduire à la mutation des sociétés anciennes. La colonisation va conduire à la mise en place d'une superstructure administrative empreinte de bureaucratie affaiblissant ainsi le pouvoir africain traditionnel. L'instauration de l'« État administratif colonial » va ainsi transformer l'organisation territoriale des sociétés colonisées

---

<sup>367</sup> La dépendance pouvant être à la fois économique, culturelle, religieuse, politique, juridique etc.

<sup>368</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, op.cit., p. 59.

<sup>369</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, op.cit., p. 207.

<sup>370</sup> M. PRELOT, « La signification constitutionnelle du second empire », *Revue française de science politique*, vol. 3, n° 1, 1953, p. 33.

<sup>371</sup> La colonisation française de l'Afrique de l'Ouest a commencé en 1895 et s'est achevée approximativement à partir de 1958.

<sup>372</sup> M. GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, op.cit., §25 ; M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique*, op.cit., p. 207.

pour répondre à la volonté de domination des colonisateurs français. La période coloniale correspond ainsi à l'introduction dans tous les territoires occupés d'un modèle d'administration identique à celui de la métropole (**Section 1**). La pénétration européenne et la structuration du pouvoir colonial ont conduit, par ailleurs, à la désacralisation du pouvoir africain. Le chef dépossédé de son auréole de sacralité perd son influence en devenant un simple rouage de l'administration coloniale (**Section 2**).

### ***Section 1 : L'implémentation d'un modèle administratif de type métropolitain***

**142.** - L'administration en Afrique noire est un fait colonial total. L'essence profonde de l'entreprise coloniale est le profit. La colonisation est intrinsèquement liée à l'évolution sociale et économique de l'Europe puisque le motif déterminant de l'expansion coloniale est d'ordre économique. Cette affirmation n'entraîne pas la négation de l'existence d'autres motifs qui ont pu inspirer la colonisation. Toutefois, ces motifs demeurent secondaires dans la mesure où les artisans les plus purs de la colonisation « *ne furent eux-mêmes pas toujours des saints, mais plutôt des conquérants porteurs de foi, chercheurs de gain, donnant le salut, prenant le profit* »<sup>373</sup>. Pour atteindre cet objectif, le colonisateur français a utilisé dans les territoires colonisés des recettes issues de son expérience par la diffusion des principes de fonctionnement identiques.

Ainsi, la doctrine coloniale de la France fut celle de l'administration directe assimilant totalement les populations et les territoires conquis outre-mer au modèle métropolitain centralisé. Le pouvoir colonial entend ainsi asseoir sa domination sur les sociétés africaines. La mise en place d'une superstructure administrative calquée sur le modèle français sert les desseins de cette volonté de domination et permet de préserver les intérêts de la métropole. De ce fait, la colonisation correspond à la reconfiguration des structures institutionnelles africaines avec l'introduction de l'appareil étatique moderne, amorçant dans les territoires occupés « *le processus de développement administratif* »<sup>374</sup>, c'est-à-dire la mise en place d'un véritable

---

<sup>373</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 59.

<sup>374</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, coll. « La vie du Droit en Afrique », 1979, p. X. L'auteur souligne qu'à l'exception de l'Éthiopie et de Madagascar le processus de développement d'un appareil administratif moderne relève entièrement du phénomène colonial.

réseau administratif au sens où on l'entend aujourd'hui. La doctrine coloniale française est donc marquée par l'omniprésence de la métropole (§1) et la réorganisation de la conception territoriale des sociétés africaines autour d'une idée nouvelle d'État (§2).

## **§1.- L'omniprésence de la puissance coloniale dans l'organisation administrative**

**143.** - La prépondérance métropolitaine est assurée par la centralisation. Les colonies sont placées dans la même situation que les collectivités métropolitaines. À travers la duplication de son modèle de centralisation, la France consacre le monopole de l'exercice du pouvoir politique dans les colonies. Le pouvoir métropolitain en tant que centre unique d'impulsion politique, légifère, gouverne et administre à la fois. La centralisation du pouvoir par la transposition dans les colonies des règles issues des réalités métropolitaines permettait aux autorités françaises de renforcer le lien colonial<sup>375</sup>. Cette orientation de la politique coloniale française vise à affaiblir les formes d'autorités traditionnelles afin d'y substituer le pouvoir colonial. Malgré son caractère empirique, l'administration coloniale repose sur une théorie de la colonisation qui fonde son action (A) et qui permet de la distinguer d'autres modes de gouvernance coloniale (B).

### A- Les fondements théoriques de la politique administrative coloniale

**144.** - La colonisation est au service d'un dessein commun. Cependant, sa nature uniforme interroge. A-t-elle été la même partout ? Ou bien, est-il possible qu'elle produise des effets différents selon les choix opérés par la puissance colonisatrice ? À ce propos, il est convenu d'opposer de façon péremptoire le système français d'administration coloniale, le « *direct rule* », à l'administration indirecte, l'« *indirect rule* » attribué à la Grande-Bretagne. Cette opposition se base essentiellement sur la place réservée aux autorités traditionnelles dans chacun des deux systèmes. En effet, la distinction entre la politique coloniale française et celle des Britanniques repose sur la volonté supposée de la première de détruire les systèmes politiques précoloniaux

---

<sup>375</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, coll. « Thémis », 1968, p. 162.

alors que la seconde s'évertuait à les intégrer dans sa gouvernance. En réalité, le monopole de cette politique d'intégration des pouvoirs traditionnels africains ne peut être attribué à la Grande-Bretagne, car elle fut dans une moindre mesure, certes, pratiquée aussi par la France. À l'inverse, la Grande-Bretagne n'a pas manqué de neutraliser les chefferies traditionnelles chaque fois que celles-ci constituaient un danger pouvant entraver la prospérité de l'Empire colonial britannique. Jacques Lombard constate à ce propos que l'opposition entre le système français d'administration coloniale et la conception britannique de l'administration indirecte a été trop exacerbée<sup>376</sup>. Ces deux politiques bien qu'étant apparemment divergentes produisent *in fine* le même résultat : l'affaiblissement du pouvoir traditionnel africain<sup>377</sup>. Nous évoquerons dans cette logique les données de l'opposition entre les politiques coloniales française et anglaise (1°) puis la relativité de l'opposition induite par la finalité commune de deux politiques coloniales (2°).

### 1. L'opposition classique des politiques coloniales française et anglaise

**145.** - La colonisation a pris des formes différentes à la fois selon les pays colonisateurs et les contextes locaux. Néanmoins, malgré cette pluralité de situations coloniales, l'administration a été partout appelée à jouer un rôle primordial dans le processus de domination des peuples colonisés. L'organisation administrative devait, dans cette optique, répondre aux besoins et aux objectifs de la colonisation. La France et la Grande-Bretagne ont pris possession d'immenses territoires en y imposant une puissante administration permettant ainsi d'établir une opposition binaire entre les modes de gouvernance de ces deux puissances coloniales.

**146.** - L'entreprise coloniale française pourrait se résumer en ces mots : conquérir des peuples étrangers qui viendront grossir l'effectif de sa population et la maintenir au rang des grandes puissances<sup>378</sup>. La politique coloniale de la France s'inscrit dans une dialectique de destruction-création. La réalisation du « dessein colonial » français suppose ainsi un aménagement du territoire colonial de sorte que les objectifs économique et politique puissent être atteints. Le système colonial se donnait alors pour but d'effacer de la mémoire collective tout ce qui

---

<sup>376</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Armand Colin, 1967, p. 95.

<sup>377</sup> *Idem.*

<sup>378</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, p. 159.

pouvait rattacher les peuples colonisés à leur terroir, à leur histoire afin de leur faire perdre tout repère de manière à pouvoir disposer des consciences et des personnes sans aucune résistance<sup>379</sup>. Même si les procédés français vont connaître des évolutions selon la nature du régime en place au sein de la métropole, il se dégage au gré des expériences un style colonial français marqué par une action directe de l'administration. Seule au sommet, l'administration dirige toute l'entreprise coloniale visant, par ailleurs, à assimiler les peuples colonisés à la métropole. Ainsi, comme le relève Pierre Legendre, ce style particulier typique de la France tend à réaliser une « contagion culturelle » ou plus exactement une « *infusion des mœurs* »<sup>380</sup>.

147. - Les peuples noirs colonisés, étant issus de race inférieure, doivent pour accéder à la civilisation s'élever au rang des Blancs. La métropole, convaincue de sa supériorité civilisationnelle et du caractère universel de la culture française, s'assure le monopole du savoir et de la connaissance. Elle se donne à travers son administration la mission de dispenser les Lumières en apportant aux peuples colonisés les « bienfaits » de la civilisation occidentale<sup>381</sup>. Au cours de ce processus d'élévation vers le « monde des Idées », la politique d'assimilation française va provoquer le démantèlement de l'organisation précoloniale et l'inculcation aux sociétés colonisées de techniques considérées comme modernes<sup>382</sup>. L'Empire colonial français se devait de transformer les quelque cent millions de sujets de ces colonies en autant de citoyens rompus aux valeurs, aux méthodes et aux droits métropolitains. La conséquence principale de cette politique d'assimilation qui permettait de transcender la contradiction entre démocratie et colonisation était la reconnaissance d'un droit à la participation des peuples colonisés aux instances représentatives du gouvernement central de la métropole<sup>383</sup>. Paradoxalement, le pouvoir colonial n'était pas disposé à assumer pleinement les conséquences d'une telle politique d'où la substitution à cette dernière d'une politique dite d'association n'impliquant pas l'octroi systématique de la citoyenneté française aux peuples

---

<sup>379</sup> P. LOUM, *La politique de décentralisation et les nouvelles stratégies de développement*, thèse, dactyl., Université de Montpellier, 2013, p. 49.

<sup>380</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, p. 174.

<sup>381</sup> S. EL MECHAT (dir.), *Les administrations coloniales, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : Esquisse d'une histoire comparée*, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 14.

<sup>382</sup> Voir en ce sens, V. FOUCHER, E. SMITH, « Les aventures ambiguës du pouvoir traditionnel dans l'Afrique contemporaine », *Revue internationale et stratégique*, vol. 81, n° 1, 2011, pp. 30-43.

<sup>383</sup> Dans cette optique, les quatre communes du Sénégal pouvaient élire un député à l'Assemblée française depuis 1848.

colonisés. Cette politique présentait d'ailleurs, sans modifier son essence centralisatrice et assimilatrice quelques traits communs avec l'« *indirect rule* » anglais<sup>384</sup>.

**148.** - À l'opposé de la conception française se dresse une politique d'administration indirecte pratiquée par les Britanniques dans leurs colonies. L'*indirect rule* anglais se présente comme la doctrine coloniale la plus conciliante avec les formes traditionnelles du pouvoir. Le système colonial britannique intègre les peuples colonisés dans la gestion administrative du territoire colonial. Ce mode de gouvernance permet d'asseoir la gestion des populations autochtones sur leurs propres institutions, leurs propres habitudes de pensée, leurs us et coutumes, le tout adapté malgré tout à certaines exigences du pouvoir colonial. La différence avec le système colonial français se dessine déjà à ce niveau. En cherchant à s'adapter aux différentes formes de pouvoir qui ont précédé son occupation, la politique coloniale britannique se caractérise par l'absence d'uniformité dans son système de gouvernance. Débarrassés des élans centralisateurs de la politique coloniale française, les territoires placés sous la domination anglaise disposaient de statuts juridiques hétérogènes. À la différence de la politique coloniale française, « *le système d'administration britannique respecta les pouvoirs des anciens souverains, s'efforçant de ne détruire aucune monarchie et de conserver l'unité des États, si vastes soient-ils* »<sup>385</sup>.

**149.** - Cette politique a été rendue possible car le colonisateur britannique fut moins soucieux de l'unification de son système juridique tout comme de l'unification territoriale de ces colonies<sup>386</sup>. Partout où il y'avait un chef, l'administration coloniale britannique s'assurait de son maintien au pouvoir. Cette politique a permis d'accompagner la reconnaissance effective du rôle des « *native authorities* » en tant que piliers de l'administration indirecte et du *self-government*. Les pouvoirs traditionnels ont continué ici malgré le dessein colonial à être des acteurs de premier plan dans la gestion quotidienne du territoire<sup>387</sup>. L'adaptation de la politique coloniale aux contextes locaux a provoqué une différenciation dans l'approche des problèmes liés à la chefferie traditionnelle même pour des pays situés dans un même espace

---

<sup>384</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les systèmes politiques précoloniaux jusqu'en 1945 », in C. COQUERY-VIDROVITCH, H. MONIOT (dir.), *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, PUF, 2005, p. 67.

<sup>385</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, op.cit.*, p. 165.

<sup>386</sup> *Idem.*

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 166.

géographique. La question de la chefferie ne fut ainsi pas résolue de la même façon au Ghana qu'au Nigéria du Nord par exemple.

**150.** - Si tout semble, au regard des développements qui précèdent, faire du colonisateur anglais le protecteur des pouvoirs anciens en Afrique, il ne faut pas perdre de vue que le but de toute entreprise coloniale est la domination. En réalité, la période coloniale montre une ambivalence de l'attitude des pays colonisateurs à l'égard des pouvoirs anciens précoloniaux. En même temps que leurs interventions visaient à les transformer, à leur priver de leur essence, les pays colonisateurs souhaitaient les maintenir pour en faire des relais<sup>388</sup>. Ce constat est valable aussi bien pour le colon français qu'anglais d'où la nécessité de relativiser l'opposition classique des deux doctrines coloniales.

## 2. Une opposition à relativiser

**151.** - Le caractère relatif de l'opposition des politiques coloniales française et anglaise tient en l'argument selon lequel la domination coloniale qu'elle soit directe ou indirecte a profondément porté atteinte aux structures politiques préexistantes. Malgré la permanence de cette opposition reprise systématiquement par les historiens européens, il est difficile de s'en tenir à pareille opposition sans tomber dans le simplisme. En réalité, les deux puissances coloniales ont indistinctement pratiqué le « *direct rule* » et l'« *indirect rule* ». La France a mis en œuvre une politique d'administration indirecte, notamment au Maroc et en Tunisie. Le facteur le plus important qui conforte l'idée de la relativité de l'opposition c'est que les systèmes traditionnels sont mis à mal chaque fois qu'ils constituent une menace pour l'autorité coloniale dans les deux systèmes<sup>389</sup>. Cette affirmation doit être nuancée en ce que les Anglais ont une préférence pour la neutralisation des structures politiques précoloniales plutôt que leur destruction pure et simple<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> V. FOUCHER, E. SMITH, « Les aventures ambiguës du pouvoir traditionnel dans l'Afrique contemporaine », *Revue internationale et stratégique*, *op.cit.*, p. 33.

<sup>389</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, *op.cit.*, p. 95.

<sup>390</sup> P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, LGDJ, 1971, p. 49.

**152.** - Il faut néanmoins relever qu'il s'agisse des Anglais ou des Français, leurs actions conduisent aux mêmes résultats. La stratégie consistait alors à conserver les institutions que le pouvoir estimait utiles à son action tout en les privant de toute autonomie de décision et de possibilité d'action<sup>391</sup>. Les chefferies n'étaient maintenues que tant qu'elles ne portaient pas atteinte aux intérêts et à la prospérité de l'entreprise coloniale. Les exigences fondamentales du système colonial eurent partout pour effet de modifier les structures sociopolitiques, de les affaiblir et donc de gauchir les fonctions des institutions africaines de base<sup>392</sup>. Les chefferies les plus revendicatives avaient été déchuées et remplacées par des personnages plus conciliants. Le chef africain, que ce soit dans le système britannique ou français, n'était rien d'autre qu'un subordonné du pouvoir colonial. Lord Lugard, principal théoricien de l'*indirect rule*, déclarait à ce propos qu'« *il n'existe pas deux ordres de gouvernements — britanniques et indigènes — travaillant séparément ou en coordination, mais un gouvernement unique dans lequel les chefs indigènes ont des devoirs bien définis, et un statut reconnu tout comme les fonctionnaires britanniques. Leurs attributions ne doivent pas entrer en conflit et se recouvrir le moins possible. Elles doivent être complémentaires et le chef lui-même doit comprendre qu'il n'a droit à sa place et à ses pouvoirs que pour autant qu'il rende à l'État les services qu'on attend de lui* »<sup>393</sup>.

**153.** - Somme toute, cette idée correspond à celle exprimée par les autorités coloniales françaises. Les deux puissances coloniales ont un objectif commun qui consiste à faire à tout prix de la chefferie traditionnelle un instrument de l'affermissement du pouvoir colonial. Il ne faut pas s'y tromper<sup>394</sup>. Pour les masses paysannes africaines que l'on se trouve dans l'*indirect rule* anglais ou la politique d'assimilation française, la pénétration européenne se traduit partout par les mêmes exigences en termes d'accroissement des taxes et des impôts. Qu'importe les modalités d'exercice du pouvoir colonial, les « vrais chefs de l'Empire »<sup>395</sup>

---

<sup>391</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », in *Histoire générale de l'Afrique. L'Afrique sous domination coloniale 1800-1935*, *op.cit.*, p. 339.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 334.

<sup>393</sup> F. D. LUGARD, *The dual mandate in British tropical Africa*, 1922, cité par P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, *op.cit.*, p. 50.

<sup>394</sup> Voir les développements *infra* n° 188 et s.

<sup>395</sup> R. DELAVIGNETTE, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, 1939.

étaient les Blancs<sup>396</sup>. Cela étant, quels furent les principaux éléments structurants de la politique coloniale française en Afrique noire francophone ?

### B- Les éléments caractéristiques de l'administration coloniale française

**154.** - La centralisation du pouvoir et l'émiettement des structures administratives caractérisent l'administration coloniale française. L'État colonial reproduit partout les règles d'administration inspirées de son propre système. Dans toutes les colonies françaises, l'ossature institutionnelle est la même. La politique coloniale française a consisté à étendre au-delà des limites de la métropole un système administratif centralisé. Ce système s'accommode, par ailleurs, très mal avec l'idée d'existence de collectivités locales qui pourraient du fait de leur autonomie influencer la politique du gouvernement central colonial<sup>397</sup>. Le refus de reconnaître une quelconque autonomie d'action à des pouvoirs non centraux oblige l'administration coloniale française à intervenir directement dans les affaires locales. Cette démarche, loin de paraître surprenante, est en phase avec le rejet de toute idée de différenciation dans l'administration des colonies françaises.

En effet, les autorités coloniales ont voulu bâtir un système d'administration uniformisé et applicable indistinctement à l'ensemble de l'Empire colonial. La législation applicable aux colonies devait en ce sens se rapprocher davantage de celle applicable dans la métropole. Sans surprise, l'administration coloniale fut ainsi marquée par son caractère hiérarchique et fortement centralisé (1<sup>o</sup>). Pour atteindre ces objectifs et asseoir son autorité, la maîtrise des territoires conquis s'avère également primordiale pour le pouvoir colonial. La France va alors procéder au découpage systématique des territoires contrôlés en plusieurs entités. Ainsi, l'espace politique africain se voit remodeler de sorte à permettre à l'administration coloniale d'assurer le contrôle des pouvoirs anciens. Cette réorganisation territoriale provoqua de nombreuses tensions, car certains chefs ont vu leurs pouvoirs s'amenuiser et se confiner dans de petites unités administratives. C'est par ce nouveau découpage arbitraire que l'administration coloniale va imposer de manière autoritaire son pouvoir (2<sup>o</sup>).

---

<sup>396</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les systèmes politiques précoloniaux jusqu'en 1945 », *op.cit.*, p. 73.

<sup>397</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, *op.cit.*, p. 101.

## 1. Un système administratif colonial centralisé

**155.** - L'idée de centralisation est indissociable de la politique coloniale française. Dans les colonies, la métropole gouverne et administre à la fois<sup>398</sup>. La verticalité de l'exercice du pouvoir colonial conduit à la suppression et à la substitution des autorités locales traditionnelles par l'administration coloniale elle-même. Cette volonté centralisatrice se traduit dans la concentration du pouvoir au sein d'une instance unique de direction. L'organisation administrative coloniale fut assurée par le ministère de la Marine jusqu'en 1881<sup>399</sup>. Pierre Legendre note à ce propos que la question coloniale depuis l'Ancien Régime ne pouvait être dissociée de celle du commerce maritime<sup>400</sup>. L'évolution des idées et la transformation de la perception de la colonisation en une «industrie capitaliste» vont susciter la création par Gambetta d'un sous-secrétariat d'État aux colonies rattaché au Commerce qui ne durera que deux ans en raison de sa contestation. La croissance de l'expansion coloniale combinée à l'autonomisation du sous-secrétariat qui se libère de la tutelle du ministère de la Marine conduit à la création législative en 1894 d'un ministère des Colonies. L'influence de l'administration centrale dans la gestion des colonies se voit renforcer à travers la création de ce ministère. La III<sup>e</sup> République française comme ses devancières s'est engagée dans la voie d'une politique coloniale centralisée et politiquement dirigée par l'administration<sup>401</sup>.

**156.** - Une unité de direction se construit au sommet de la machine coloniale française avec à sa tête les gouverneurs. On distingue parmi ces derniers le gouverneur général et les gouverneurs de colonies. Le premier est placé à la tête du gouvernement central de l'Afrique-Occidentale Française (AOF) créé en 1895 et qui regroupe huit colonies<sup>402</sup>. Cette centralisation fédérale fut imposée par la métropole. Alors qu'on aurait pu penser qu'elle permettrait de réaliser une intégration interafricaine, elle servait plutôt les intérêts de la France à travers la création d'une unité franco-africaine destinée à garantir la sécurité des relations politiques, commerciales et financières de la zone franc CFA<sup>403</sup>. Les seconds, placés

---

<sup>398</sup> Cf. P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, Fayard, 1992.

<sup>399</sup> Cf. P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, coll. « Thémis », 1968.

<sup>400</sup> L'auteur précise que seule une brève interruption de 1858 à 1860 a permis d'instituer un ministère de l'Algérie et des colonies. P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, p. 166 et s.

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>402</sup> L'AEF fut créée plus tard en 1908 pour regrouper les colonies françaises de la partie équatoriale de l'Afrique.

<sup>403</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les systèmes politiques précoloniaux jusqu'en 1945 », *op.cit.*, pp. 67-68.

sous la responsabilité du gouverneur général s'occupaient de l'administration directe des colonies. Le développement de l'institution de gouverneur tel que le remarque Pierre Legendre est une constante de tous les régimes politiques qui se sont succédé dans la métropole<sup>404</sup>.

Clé de voute du système colonial, cette institution (de gouverneur) constitue une « véritable charnière du système centralisé »<sup>405</sup>. Si l'orientation de la politique coloniale est faite depuis la métropole, le contexte local impose en revanche des adaptations. Le législateur métropolitain agissant très souvent en ce qui concerne l'administration des colonies en deçà de ces compétences accorde une liberté d'action totale aux gouverneurs. Cette pratique justifie le foisonnement des décrets-lois pris par les gouverneurs dans les territoires coloniaux. Les gouverneurs disposent ainsi de pouvoirs considérables qui font d'eux à la fois des chefs d'État locaux, chefs de l'administration civile, chefs militaires et magistrats. L'administration coloniale fait ainsi preuve d'une concentration excessive du pouvoir aux mains des gouverneurs. Ces derniers, personnages de confiance, représentants de l'État français sont à la fois des autorités administratives et politiques<sup>406</sup>. Ainsi, le gouverneur « quoique responsable en dernier ressort devant le gouvernement de la métropole jouissait des pouvoirs d'un souverain »<sup>407</sup>. De ce fait, la colonisation française est dirigée par l'administration dont l'unité de commandement est garantie par les gouverneurs. Le schéma général de l'entreprise coloniale française pourrait se résumer par les nombreux efforts consentis pour réaliser au sommet une unité de direction et à la base, la mise en place d'une monarchie déléguée<sup>408</sup>.

**157.** - Ces éléments contribuent à expliquer le caractère autoritaire de l'administration coloniale. Les objectifs de la colonisation française ne sauraient être atteints sans une administration capable d'endiguer toute aspiration des peuples colonisés à la liberté et à l'égalité. En tant que rouage principal de la stratégie de domination pensée par le colonisateur, elle doit anéantir tout esprit d'initiative chez le colonisé. C'est d'ailleurs à cet objectif que répond la politique administrative qui s'exprime dans la création arbitraire de nouveaux découpages territoriaux avec en prime l'émiettement des structures administratives.

---

<sup>404</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, p. 167.

<sup>405</sup> *Idem.*

<sup>406</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, thèse, dactyl., Université de Grenoble, 2011, p. 75.

<sup>407</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, p. 344.

<sup>408</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, pp. 166-169.

## 2. L'émiettement des structures administratives

**158.** - L'administration directe pratiquée par la France aboutit à une stratification des organes administratifs qui doivent garantir l'ordre public colonial afin de s'assurer de l'efficacité des décisions économiques et politiques. L'application de la politique métropolitaine et celle des gouverneurs nécessite la mise en place d'une administration territoriale dotée d'un pouvoir conséquent de commandement. La réorganisation territoriale a permis d'introduire arbitrairement sur les anciens espaces africains constitués de royaumes et d'empires de nouvelles circonscriptions administratives. En ce sens, le système colonial français introduit dans les colonies africaines le cercle en tant qu'échelon principal de commandement<sup>409</sup>. La naissance du cercle en tant que structure coloniale remonte à son intégration dans la constitution du royaume Walo du 10 octobre 1856<sup>410</sup>. La colonie du Sénégal a servi de terrain d'expérimentation de cette technique de maillage territorial avant d'être étendue à l'ensemble des colonies de l'AOF<sup>411</sup>.

**159.** - L'extension de la structure du cercle à toutes les colonies fait écho aux motifs sous-jacents qui ont conduit à la création des départements pendant la Révolution française de 1790. Il s'agissait de doter la colonie d'une structure nationale unique servant de base à la vie politique et administrative. Le cercle comprend au moins deux subdivisions avec à leurs têtes des administrateurs blancs placés sous la responsabilité d'un commandant de cercle. Le cercle devient l'unité territoriale principale de l'administration coloniale. Ce découpage inquiète tant par l'arbitraire des arbitrages territoriaux effectués que de la scission « *des entités écologiques ou des groupes humains homogènes* »<sup>412</sup> qu'il provoque.

**160.** - Le commandant de cercle dispose d'un pouvoir absolu au sein de sa circonscription. Il détenait *de jure* ou *de facto* tous les pouvoirs sur les milliers d'individus dont il constituait

---

<sup>409</sup> Le cercle est équivalent du département.

<sup>410</sup> P. LOUM, *La politique de décentralisation et les nouvelles stratégies de développement*, *op.cit.*, pp. 46-59.

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 47 et s.

<sup>412</sup> J. BUGNICOURT, « Le mimétisme institutionnel en Afrique : obstacle majeur au développement », *RFSP*, vol. 6, 1973, p. 1245.

l'unique lien avec l'autorité supérieure<sup>413</sup>. Le commandant du cercle inspirait crainte et obéissance chez le paysan africain<sup>414</sup>. Le commandant de cercle était selon le propos de l'historien Joseph Ki-Zerbo « *la cheville ouvrière de tout le système, l'homme-orchestre, le Maître-Jacques chargé de préparer les décisions et de les exécuter. C'est le Dieu de la brousse* »<sup>415</sup>. L'administration coloniale revêt les apparences d'une administration militaire. En témoigne, la connotation militaire des expressions de « cercle » et de « commandant » qui rappellent la nature de l'acquisition coloniale<sup>416</sup>. Des mobiles militaires ont sans aucun doute présidé au découpage territorial des colonies. Le système colonial est ainsi profondément marqué par une administration de commandement. Elle englobe ici les structures de pouvoir et de coercition, les instruments et les agents de leur mise en œuvre, un style de rapport entre ceux qui donnent des ordres et ceux qui sont supposés obéir sans naturellement les discuter. Cette notion renvoie *in fine* au caractère autoritaire par excellence du pouvoir colonial<sup>417</sup>. Cet héritage colonial marque encore aujourd'hui de son empreinte les relations entre l'administration et les administrés<sup>418</sup>. Alors que certaines études sur l'impact historique de la colonisation tendent à minimiser l'influence coloniale sur le caractère autoritaire du pouvoir postcolonial<sup>419</sup>, Catherine Coquery-Vidrovitch soulignait déjà, dans un article paru en 1987, son opposition à cette idée en relevant que « *le dictateur militaire autocrate d'aujourd'hui doit davantage au "commandant blanc" qu'au chef coutumier d'antan, d'ailleurs dénaturé et transformé depuis longtemps en "chef administratif", c'est-à-dire en rouage subalterne de la bureaucratie coloniale* »<sup>420</sup>.

---

<sup>413</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les systèmes politiques précoloniaux jusqu'en 1945 », *op.cit.*, p. 74 ; R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, p. 344.

<sup>414</sup> À cet égard, la littérature romanesque offre un excellent aperçu du sentiment de crainte qu'inspire le commandant de cercle. Voir notamment, F. OYONO, *Une vie de Boy*, Ed., Julliard, 1956 ; *Le vieux nègre et la médaille*, Poche, 2005.

<sup>415</sup> J. KI-ZERBO, *Histoire de l'Afrique noire*, Hatier, 1978, pp. 429-430 cité par M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p. 231 ; R. DELAVIGNETTE, « Des commandants français aux préfets africains », *RFFPA*, n° 2, 1966, p. 30.

<sup>416</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, pp. 344-345.

<sup>417</sup> A. MBEMBE, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, La découverte, 2000, pp. 41-94 et 141.

<sup>418</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 81.

<sup>419</sup> M. GAZIBO, C. THIRIOT, « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages », in M. GAZIBO, C. THIRIOT (dir.), *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherches*, Karthala, 2009, p. 27.

<sup>420</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les débats actuels en histoire de la colonisation », *Revue du Tiers monde*, vol. 28, n° 112, 1987, p. 784.

161. - D'un point de vue juridique, les colonies ne peuvent être considérées comme des entités politiques. Il s'agit simplement de circonscriptions administratives rattachées à l'État colonisateur. La duplication du modèle administratif métropolitain dans les colonies témoigne aussi de la nécessité d'y construire un véritable pouvoir colonial autonome vis-à-vis du pouvoir métropolitain. Si, relève Maurice Kamto, l'appareil politique n'avait été qu'une simple structure administrative, cela signifierait que la moindre décision appliquée dans les colonies eut été prise à Paris<sup>421</sup>. Les gouverneurs disposaient d'une considérable liberté d'action qui leur permettait, tout en suivant les orientations générales de Paris, de développer leurs propres politiques pour les adapter à chaque colonie<sup>422</sup>. L'érection des cercles comme unité de base de la réorganisation du territoire colonial avec à leurs têtes les commandants de cercle assure l'implantation effective du pouvoir colonial. L'introduction de nouvelles exigences sociales par la colonisation s'est faite sans aucun effort de conciliation avec les règles coutumières africaines. Leur intégration n'a été faite qu'au prix d'une distorsion des institutions endogènes.

## §2.- L'introduction de l'État « moderne » et de ses techniques en Afrique

162. - Le continent africain a connu avant la colonisation des structures étatiques<sup>423</sup>. Le passé du continent est en effet marqué, dans sa partie occidentale, notamment d'empires et de royaumes. Toutefois, la question à laquelle nous tenterons de répondre ici est celle de savoir si la domination coloniale a eu un impact sur l'idée d'État. Un nouvel État africain — moderne — est-il né de la colonisation? Une réponse positive s'impose, car l'on ne peut nier les évidences.

Les territoires des États contemporains de l'Afrique noire francophone n'ont pas les mêmes configurations que ceux de l'État précolonial. Le droit moderne procède à une définition purement formelle et descriptive de l'État moderne comme étant l'exercice d'un pouvoir politique organisé sur une population bien définie, dans le cadre d'un territoire

---

<sup>421</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 224.

<sup>422</sup> R. DELAVIGNETTE, *Les vrais chefs de l'Empire*, op.cit., p. 122 rapporte à ce propos : « Nous n'étions pas les auxiliaires situés à la périphérie d'une sorte de commandement qui nous dictait les ordres ».

<sup>423</sup> Voir *supra* n° 71 et s.

délimité. C'est cette conception de l'État qui a prévalu lors du découpage du continent africain à la conférence de Berlin de 1885. Le droit s'est érigé en « répartiteur d'espaces » pendant la période coloniale en permettant de considérer que « *toute terre sur le globe est soit territoire d'États européens ou d'États mis sur le même pied, soit terre encore librement occupable, c'est-à-dire étatique potentiel ou colonie potentielle* »<sup>424</sup>. Les territoires sans maîtres (terra nullius) sont ainsi, selon les règles de droit international, ouverts à la conquête coloniale. Des procédés juridiques ont ainsi légitimé la conquête coloniale qui va indirectement contribuer à la naissance d'un État moderne (A) à l'image de l'État-nation occidental (B).

#### A- Le fait colonial et la genèse de l'État moderne

**163.** - La pénétration européenne dès le début du XVI<sup>e</sup> siècle a contribué à l'insertion de l'Afrique dans le système européen. Cette insertion du continent africain dans cet ordre nouveau s'est faite de façon progressive et constante grâce notamment à l'institutionnalisation de la traite négrière et aux nombreuses missions d'explorateurs ayant précédé la colonisation<sup>425</sup>. Phénomène historique de domination, la colonisation européenne a fortement impacté les structures politiques et juridiques des sociétés africaines en établissant des liens de dépendance. Si, la domination coloniale s'est établie dans un premier temps par la force des armes, elle a fini par trouver une justification de sa raison d'être dans la force du droit. Les différents procédés de légitimation de la domination coloniale laissent, en revanche, apparaître quelques contradictions (1<sup>o</sup>). La colonisation a participé à la destruction des États africains précoloniaux tout en cristallisant les éléments susceptibles de favoriser la naissance d'un nouvel État en tant que support juridique à la nation (2<sup>o</sup>).

##### 1. Une domination coloniale légitimée par le droit

**164.** - Les modes d'établissement de la domination coloniale reposent sur des critères juridiques élaborés par le droit international. Le droit des gens prévoyait la possibilité

---

<sup>424</sup> C. SCHMITT, *Le nomos de la terre*, PUF, coll. « Quadrige », 2012, p. 171.

<sup>425</sup> M. GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, Presses de l'Université de Montréal, 2010.

d'acquisition de territoires nouveaux à travers deux procédés : l'annexion ou le protectorat<sup>426</sup>. L'annexion est un procédé radical qui bien que présentée comme première formule d'occupation des territoires n'intervient en réalité que dans un second temps. En effet, pour faciliter l'acceptation de la domination coloniale dans les sociétés indigènes, les nations colonisatrices procèdent d'abord à la signature des traités de protectorat<sup>427</sup>. Toutefois, la différence entre ces deux modes de domination coloniale n'est que juridique, car l'un ou l'autre aboutissent de fait à une occupation effective<sup>428</sup>. Sur la base de considérations d'ordre politique, le droit international a contribué à poser le principe selon lequel les territoires africains sont des territoires sans maîtres non soumis à une quelque conque autorité politique souveraine. L'occupation de tels territoires donnait ainsi aux nouveaux occupants un titre juridique valable<sup>429</sup>. Les puissances colonisatrices avaient alors tout intérêt à considérer les sociétés politiques africaines comme des anarchies. À ce titre, elles sont dépourvues de toute forme d'organisation politique, d'États au sein desquels ne s'exerce encore aucune souveraineté organisée même lorsqu'on y rencontre une population indigène sans organisation politique suffisante<sup>430</sup>. Georges Scelles dans son ouvrage dédié au droit des gens évoque, pour parler des territoires africains, des « *territoires exotiques peuplés de collectivités primitives arriérés ou décadentes* »<sup>431</sup>. Les États coloniaux se considérant comme plus avancés se sont alors donné pour mission d'apporter civilisation et protection internationale aux peuplades africaines enfermées dans l'immobilisme<sup>432</sup>.

**165.** - Le système de protectorat international permettait ainsi à deux États de nouer une relation particulière dans laquelle l'État protecteur voit ses compétences et son autorité s'accroître au détriment de l'État protégé qui perd sa liberté d'action dans un certain nombre de domaines. Il en ressort que le régime de protectorat ne peut s'appliquer qu'en présence de deux États. La signature des traités de protectorat valait ainsi reconnaissance de la qualité d'États aux sociétés signataires. Les États africains conservent dans le cadre du système de

---

<sup>426</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 64 et s.

<sup>427</sup> L'occupation allemande du Togo fut en ce sens précédé de la signature d'un traité de protectorat avec le roi Mlapa III de Togoville en 1884.

<sup>428</sup> B. TRAORE, « De la genèse de la nation et de l'État en Afrique noire », *Présence Africaine*, vol. 3, n° 127-128, 1983, p. 157.

<sup>429</sup> P.-F. GONIDEC, *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, *op.cit.*, p. 64.

<sup>430</sup> M. SIBERT, *Traité de droit international public*, Dalloz, 1951, p. 864.

<sup>431</sup> G. SCELLES, *Principes de droit des gens. Principe et systématique*, Dalloz, 2008, Réimpression de l'édition de 1932.

<sup>432</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, p. 339.

protectorat leur indépendance. L'État protecteur ne bénéficie que d'une délégation de compétence en matière internationale. Il faut néanmoins relever que de façon de tout à fait curieuse, les juristes issus des pays colonisateurs ont développé une théorie du protectorat colonial qu'il faut distinguer du protectorat de droit international. Le protectorat colonial s'applique aux pays non civilisés dans lesquels il n'existe aucune organisation durable des pouvoirs publics, où l'on pourrait vainement rechercher les éléments de stabilité et d'unité qui fondent les sociétés politiques indépendantes. Ces pays sont constitués de peuplades avec à leur tête des chefs, mais ne disposent pas d'un peuple avec un gouvernement. Par conséquent, ils ne peuvent se voir appliquer le régime de protectorat de droit international. Ainsi, il revient à toute puissance colonisatrice désirant étendre son pouvoir sur ces territoires sans personnalité internationale d'apporter les éléments nécessaires pour jeter les bases d'une souveraineté, c'est-à-dire un appareil administratif capable de préserver les intérêts publics et privés, sous une direction commune<sup>433</sup>. À l'égard des territoires africains, la puissance colonisatrice ne dispose que d'une possibilité d'acquisition de la souveraineté puisqu'il ne peut se constituer protecteur d'un État qui n'existe pas. Les traités de protectorat signés avec les chefs de peuplades africains ne constituent pas au sens du droit international des actes de cession de souveraineté. Ils témoignent plutôt du devoir « d'humanité et de justice »<sup>434</sup> des pays colonisateurs et d'une stratégie de pacification afin d'éviter les conflits au moment de la possession.

**166.** - Le protectorat colonial administratif a servi de prétexte à la violation des règles de droit international. Ce régime a facilité la destruction des pouvoirs publics locaux en les neutralisant dans un premier temps. La fin des structures politiques traditionnelles se matérialise dans la décision d'annexion pure et simple du territoire nouvellement conquis. C'est ainsi que, rappelle Pierre-François Gonidec, la monarchie du Dahomey fut supprimée par arrêté du gouverneur français en date du 12 février 1900 après une période de six ans au cours de laquelle le royaume placé sous protectorat français avait conservé ses institutions politiques<sup>435</sup>.

---

<sup>433</sup> F. GERAL DE SEREZIN, *Le protectorat international : le protectorat sauvegarde, le protectorat de droit des gens, le protectorat colonial*, Pédone, 1896, p. 267.

<sup>434</sup> *Idem*.

<sup>435</sup> L'arrêté d'annexion se présente comme suit : « Considérant que depuis plusieurs années, Agoli-Agbo n'a pas cessé d'annihiler par sa mauvaise volonté et ses intrigues les efforts accomplis par les résidents d'Abomey pour la mise en valeur de cette province ;

La stratégie fut la même à Madagascar. Sur le point de réaliser l'unification politique de l'île au XIXe siècle, le royaume de Mérima fut placé sous le protectorat français grâce au traité de 1885 en laissant néanmoins subsister le système politique en vigueur à cette époque. Une décennie plus tard, par la loi du 6 août 1896, l'île était annexée et la monarchie abolie forçant la reine Ranavalona à l'exil<sup>436</sup>. Le protectorat se présente ainsi comme une conquête suivie d'annexion. Il ne s'agit que d'un voile pudiquement jeté sur l'annexion, un régime circonstanciel que le colonisateur n'avait aucune volonté de respecter. Les territoires annexés deviennent ainsi des colonies.

**167.** - L'État africain dont l'existence a été niée par les colons européens devient, du point de vue du droit international comme du droit public interne, une collectivité administrative, une simple subdivision territoriale de la métropole colonisatrice. La colonisation va alors permettre au pays colonisateur disposant de la pleine souveraineté l'institutionnalisation d'un État moderne fait à son image en tant que support juridique des nations nouvellement créées.

## 2. La constitution d'un État moderne de type occidental

**168.** - La colonisation a contribué à la création d'un nouvel État bâti autour du concept de nation. Les puissances colonisatrices ont fait l'effort de transposer en Afrique noire le modèle d'État moderne de type occidental construit essentiellement autour de ce concept très discuté.

---

Considérant que Agoli-Agbo s'est rendu coupable de nombreux attentats contre la vie, la liberté et les biens de ses sujets ;

Considérant qu'il importe de prendre d'urgence des mesures de rigueur pour mettre fin à une situation préjudiciable aux intérêts généraux de la colonie de Dahomey et Dépendances ;

Considérant enfin que la population du Dahomey a exprimé à l'unanimité le désir de relever directement de l'autorité du résident français à Abomey ;

Vu le câblogramme du ministre des Colonies en date du 3 février 1900, prescrivant d'une part la suppression de la souveraineté d'Abomey, la destitution d'Agoli-Agbo et l'internement de ce chef à Porto-Novo et d'autre part la division du royaume d'Abomey en cantons indépendants placés sous l'autorité du résident :

ARRETE

Article 1 : La souveraineté d'Abomey telle qu'elle a été constituée par le traité susvisé du 29 janvier 1894 est supprimée ; les territoires formant le royaume d'Abomey seront divisés, par un arrêté spécial, en cantons indépendants placés sous l'autorité du résident.

Article 2 : Le roi Agoli-Agbo est déchu du trône d'Abomey. Ce prince sera jusqu'à nouvel ordre interné à Porto-Novo. »

<sup>436</sup> F. GERAL DE SEREZIN, *Le protectorat international : le protectorat sauvegarde, le protectorat de droit des gens, le protectorat colonial, op.cit.*, p. 267 et s.

Ils s'efforcent de faire coïncider deux entités *a priori* différentes que sont l'État, entité politique par excellence et la nation qui est une réalité sociale et historique construite autour de l'unité culturelle d'un peuple. La théorie de l'État-nation apparaît dès le début XVI<sup>e</sup> siècle comme un moyen de légitimation du pouvoir politique avant d'être consacrée dans son acception moderne en Europe au XVIII<sup>e</sup> siècle. Pour Carré de Malberg, le concept de nation « désigne non pas une masse amorphe d'individus, mais bien la collectivité organisée des nationaux, en tant que cette collectivité se trouve constituée par le fait même de son organisation en une unité indivisible »<sup>437</sup>. L'État n'étant selon cet auteur que « la personnification juridique de la nation »<sup>438</sup>. Ainsi, l'État se caractérise selon cette conception par le caractère indivisible de la collectivité nationale, l'égalité abstraite de ces membres et la nationalité. Il se cristallise dans le « vouloir-vivre collectif »<sup>439</sup>.

**169.** - L'expansion coloniale qui s'est réalisée sur la négation de l'État africain précolonial a été à l'origine des nations africaines. Il faut noter que cette idée ne fait pas l'unanimité, car pour certains auteurs<sup>440</sup>, la nation africaine ne peut tenir son identité de l'accident historique que constitue la colonisation. Le régime colonial a simplement remodelé les nations africaines en agissant comme un agent de consolidation et non de fondation<sup>441</sup>. L'Afrique noire portait en elle les aptitudes nécessaires à l'édification des nations et des États nationaux à travers les différentes agrégations d'ethnies qui s'opèrent par les relations interpersonnelles qu'elles entretiennent. Cependant, la coupure profonde provoquée par la colonisation a permis d'introduire une nouvelle conception de l'État-nation née avec les Lumières. Les nations modernes ont été créées de façon tout à fait artificielle et par la force grâce au pouvoir politique. Ce constat est vrai aussi bien pour l'Afrique noire que pour l'Europe. Les grandes nations européennes ne sont rien d'autre que le résultat de l'extension forcée par l'État à tous les citoyens d'une langue unique et de l'idée qu'il existerait une unicité des mœurs<sup>442</sup>. Pour s'en

---

<sup>437</sup> Cf. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920.

<sup>438</sup> Pour une critique de cette conception de l'État-nation : L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 3<sup>e</sup> éd., tome 2, 1930 ; M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929.

<sup>439</sup> E. RENAN, « Qu'est-ce que la nation », Conférence donnée à la Sorbonne le 11 Mars 1882.

<sup>440</sup> B. TRAORE, « De la genèse de la nation et de l'État en Afrique noire », *op.cit.*, p. 159.

<sup>441</sup> *Idem.*

<sup>442</sup> J. W. LAPIERRE, *Le Pouvoir politique et la langue. Babel et Léviathan*, PUF, coll. « La politique éclatée », 1988, pp. 13-130.

convaincre, il suffit de se référer aux velléités constantes de reconnaissance des particularismes, corses, basques, bretons, etc.

**170.** - En Afrique noire, la colonisation a créé le contexte favorable à l'écllosion d'une nation au sens où on l'entend aujourd'hui. La construction de nations africaines n'était pas l'objectif de la colonisation, mais par ces procédés de domination et de soumission, le pouvoir colonial a facilité en dépit parfois du bon sens et souvent de façon arbitraire la volonté de vivre ensemble des communautés africaines. C'est à l'intérieur des frontières artificielles dont les contours ont été fixés par le colonisateur que les populations africaines parfois éloignées les unes des autres ont été obligées de vivre ensemble. C'est ainsi que se produisit un processus d'acculturation et d'assimilation des cultures des groupes apparentés qui étaient mises en contact. La multiplication des échanges de biens favorisés par la mise en place d'un réseau de communications à l'intérieur des nouvelles frontières pour les besoins de la domination coloniale a indirectement renforcé la coopération ethnique.

**171.** - L'État dans la pensée occidentale répond à une logique de l'unité par l'unicité de l'État et par l'uniformité qu'il impose aux individus. Le système colonial a ainsi réussi par son pouvoir centralisateur, son ordre administratif et ses enseignements, à faire naître une culture européenne aux côtés des cultures traditionnelles. Malgré le fait que, seule une minorité d'individus se réclament de cette culture européenne, qui se manifeste à travers l'usage du français et l'accès à une instruction de type occidental, elle renforce les liens de solidarité. La langue française aujourd'hui utilisée partout dans la sphère publique participe au rayonnement de la France et la création d'un sentiment d'appartenance entre les utilisateurs de cette langue commune. L'administration coloniale a ainsi cristallisé par ses méthodes les éléments constitutifs de la nation dans son acception moderne, telle qu'issue de l'Europe du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les nations africaines nouvellement créées vont constituer les bases de l'État moderne qui s'accompagne du transfert d'un système juridique bouleversant ainsi les méthodes de production du droit en Afrique noire francophone<sup>443</sup>.

---

<sup>443</sup> P. O. SECK, « La singularité du pouvoir politique traditionnel en Afrique : exemples comparés des sociétés Wolof et Bantu », *Revue numérique Afrilex*, 2014, p. 1.

## B- La déformation de l'ordre juridique traditionnel

**172.** - La colonisation s'est établie sur un postulat simple, mais aux conséquences lourdes pour les pays de l'Afrique noire francophones. Les nations économiquement et industriellement avancées se sentant investies d'une mission civilisatrice se devaient de disposer des pays restés en marge de l'histoire et de l'évolution sociale et politique en leur apportant les traits culturels nécessaires à leurs passages de « sociétés froides » sans histoire à des « sociétés chaudes » historicisées<sup>444</sup>. L'introduction de l'État moderne en Afrique résulte de cette conception dans laquelle le colonisateur fera du droit le pilier de son action. On assiste à une « francisation » de l'ordre juridique traditionnel selon le nouveau schéma imposé par le colonisateur. La colonisation française va ainsi profondément modifier les techniques de production du droit dans les territoires africains (1°) par la diffusion du système normatif français (2°).

### 1. Le bouleversement des techniques de production du droit

**173.** - Le Droit est une traduction de la représentation du monde propre à chaque société. Les sociétés humaines ne partageant pas les mêmes conceptions du monde ni les mêmes valeurs. Le contenu du droit qu'elles produisent est par conséquent indéniablement marqué par la différence des logiques qui le sous-tendent. Le Droit en tant qu'objet scientifique est un discours sur le monde. Ainsi, les sociétés humaines construisent leurs institutions selon des représentations du droit qui sont difficilement transposables d'une société à une autre. L'hégémonie culturelle de l'Occident semble ne pas tenir compte de cette réalité. En effet, l'introduction par le colonisateur français des principes et techniques de l'État moderne a profondément impacté les méthodes de production et le sens du droit dans les territoires colonisés. Pour en saisir toute la dimension, il faudra restituer les fondements de

---

<sup>444</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.* ; R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, p. 335 ; A. SAURRAUT, *La mise en valeur des colonies françaises*, Payot, 1923, p. 29 : « Le seul droit qu'elle veuille connaître, c'est le droit du plus fort à protéger le plus faible », ajoutant qu'elle garantissait « l'accroissement économique et le développement humain » de ses colonies.

l'ordonnement juridique dans les sociétés africaines précoloniales afin de les différencier des représentations occidentales.

174. - Jusqu'à une période récente de l'histoire, les auteurs ne reconnaissaient ni l'existence d'une quelconque forme d'organisation politique dans les sociétés précoloniales africaines ni l'existence du Droit. Pour René David, il n'existait aucun véritable système de droit dans les pays africains. Selon cet auteur, la structure tribale des sociétés africaines très fragmentée a amenuisé toutes les chances d'éclosion d'un système juridique. La notion même de droit méconnue de ces sociétés y est importée grâce à la colonisation entreprise par les nations occidentales<sup>445</sup>. Contrairement à ces affirmations, Henri Lévy-Bruhl soulignait qu'« aucune société ne peut exister sans une discipline qu'elle impose à ses membres, sans un minimum d'organisation, c'est-à-dire sans droit. Toute société est donc par définition une société juridique »<sup>446</sup>. À l'évidence, les sociétés africaines disposaient bel et bien de systèmes juridiques. La sacralité qui rythme le quotidien des sociétés précoloniales africaines imprègne également le Droit dont il constitue le fondement<sup>447</sup>.

175. - Tout système juridique répond à une logique qui le dépasse et le détermine, mais cette logique constitue dans le même temps permission et limitation de l'intervention. Les systèmes juridiques des sociétés traditionnelles africaines reposent sur une logique cosmogonique qui influence la manière dont elles se pensent. Le mythe joue un rôle prépondérant dans la conception et la représentation du Droit des sociétés africaines. Il permet d'expliquer l'origine et le fondement de la sacralité qui imprègne le pouvoir politique. En ce sens, le mythe est la source fondamentale du Droit en Afrique. Il prescrit les comportements, fixe les interdits, crée des obligations bref, le mythe régule l'ordre du groupe<sup>448</sup>. Si le mythe constitue la clé de voûte du phénomène juridique en Afrique noire précoloniale, il ne crée pas le Droit des sociétés traditionnelles. Il permet simplement de saisir le Droit à travers la description des structures originelles de la société. Le mythe apparaît alors, selon Maurice Kamto, comme le

---

<sup>445</sup> R. DAVID, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, 1964, p. 73.

<sup>446</sup> Cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 152. Traduction de l'adage latin *Ubi societas, ibi jus*.

<sup>447</sup> *Ibid.*, pp. 149-199.

<sup>448</sup> Ce caractère prescripteur du mythe a fait dire, à tort à certains auteurs que le mythe dans les sociétés africaines constitue un législateur rationnel absolu. Les hommes ne peuvent que dire le droit selon cette conception sans le créer. Voir en ce sens, N. ROULAND, *Anthropologie juridique*, PUF, 1988, p. 184 et s.

socle sur lequel repose l'ordre juridique des sociétés africaines précoloniales construit autour de l'héritage normatif originel des ancêtres fondateurs permettant l'esquisse d'une théorie du droit africain<sup>449</sup>.

**176.** - Maurice Kamto montre dans sa thèse le lien qui existe entre le mythe et la construction de l'ordre juridique en Afrique noire traditionnelle. Le mythe est marqué par sa transcendance en tant qu'il constitue le fondement axiologique des sociétés bâties sur la symbiose entre le monde des vivants et celui des morts. Il ne faut point se méprendre sur le rôle du mythe dans les sociétés traditionnelles africaines. Cadre cosmogonique de l'ordre juridique, le mythe n'est pas un législateur. Il crédite du « coefficient de sacralité » les normes originaires et affecte par son caractère transcendantal tout ce qui lui est attaché. L'ordre juridique traditionnel n'est donc pas une émanation de l'ordre mythique au sens où il serait créé par le mythe, mais il se structure autour de deux types de règles juridiques. L'auteur distingue sur cette base d'un côté les « normes transcendantes » qui révèlent le mythe des ancêtres fondateurs et de l'autre, les « règles temporelles » qui sont l'œuvre du temps et des hommes<sup>450</sup>.

Toute la théorie du droit africain repose sur ces deux catégories de normes juridiques. Le droit dans les sociétés traditionnelles africaines serait ainsi que le définit Maurice Kamto, un « ensemble de normes créées ou constatées qui cherchent à provoquer des conduites humaines en attachant aux conduites contraires des actes de contrainte socialement organisés »<sup>451</sup>. La distinction entre ces deux normes se fait au regard de la force sociale de la règle envisagée sous l'angle cosmogonique, c'est-à-dire en fonction de sa transcendance ou de sa non-transcendance, suivant qu'elle soit temporelle ou au contraire a-temporelle. Ainsi, le mythe fonde le droit originel africain auquel les pouvoirs qui se succèdent doivent se conformer. La validité des règles édictées par ces derniers dépend de leur conformité à la « norme fondamentale transcendante ». En somme, l'ordre juridique des sociétés traditionnelles africaines repose sur la soumission du pouvoir à

---

<sup>449</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p.153 et s.

<sup>450</sup> *Idem*.

<sup>451</sup> Souligné par l'auteur. Les normes créées renvoient aux règles de droit issues de l'activité normative du pouvoir politique traditionnel, tandis que les normes constatées sont celles posées par le pouvoir originel. M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p.170.

la norme transcendante scrupuleusement gardée par l'ensemble de la société sans qu'il soit besoin d'en confier la mission à un organe particulier ou à un seul être<sup>452</sup>.

177. - Ce rapport constant entre le droit et le mythe va être remis en cause par les puissances colonisatrices. Le mythe est alors perçu par les colonisateurs occidentaux comme une « maladie d'enfance » du droit. Ce dernier ne pourra attendre l'âge adulte que lorsqu'il parviendra à accéder à la rationalité c'est-à-dire débarrassé de toutes les scories métaphysiques<sup>453</sup>. Par un processus d'acculturation juridique<sup>454</sup>, les sociétés traditionnelles africaines considérées comme primitives vont passer de l'univers du mythe structurant leurs sociétés à celui de la loi suivant une évolution progressive, linéaire et univoque. Michel Alliot démontre que ce processus d'acculturation ayant pour point de départ le mythe de la « société archaïque » et pour point d'aboutissement optimum et inéluctable la loi dans la société « évoluée » répond à une logique préétablie par les nations colonisatrices de « progrès juridique »<sup>455</sup>. Cette vision du droit européo-centriste hérité d'un Occident « *colonialiste scientiste et positiviste* » convaincu de sa « *mission civilisatrice* »<sup>456</sup>, construite sur des représentations du droit différentes de celles des sociétés négro-africaines va s'ériger en règle.

178. - Le discours juridique occidental trouve sa cohérence dans sa vision judéo-chrétienne. Dieu est Tout ! On pourrait tenter de rapprocher cet occident bâti autour de valeurs chrétiennes des sociétés africaines islamisées qui sont-elles aussi organisées autour l'existence d'un Dieu préexistant créateur du monde. Toutefois, le rapprochement s'arrête là, car dans les sociétés islamisées, Dieu est sacré. Or, il est profane dans la tradition occidentale<sup>457</sup>. La conséquence de cette différenciation se trouve dans le fait dans les premières, le droit est sacré et tous les pouvoirs publics y sont soumis. À l'inverse, dans les sociétés occidentales, la

---

<sup>452</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 92.

<sup>453</sup> D. MANAÏ, J. PERRIN, « Le droit entre le mythe, la raison et la réalité sociale », *L'Année Sociologique (1940/1948-)*, Troisième série, vol. 31, 1981, p. 403.

<sup>454</sup> On aurait même pu parler de déculturation juridique au regard de l'ampleur du phénomène.

<sup>455</sup> M. ALLIOT, « L'acculturation juridique », in *Ethnologie générale, Encyclopédie de la Pléiade*, Gallimard, 1968, pp. 1180-1230.

<sup>456</sup> D. MANAÏ, J. PERRIN, « Le droit entre le mythe, la raison et la réalité sociale », *op.cit.*, p. 403 ; R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », in *Histoire générale de l'Afrique. L'Afrique sous domination coloniale 1800-1935*, *op.cit.*, p. 339.

<sup>457</sup> M. ALLIOT, « La coutume dans les droits originellement africains », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 7-8, 1985, pp. 79-100.

source du droit étant profane, les pouvoirs publics ne sont pas soumis aux lois religieuses, au droit divin. À l'image de Dieu, l'Occident chrétien fait des pouvoirs publics les seules forces de création et d'abrogation du Droit<sup>458</sup>. Pour Michel Alliot, le droit français ne peut se défaire d'une telle conception. L'État, « *avatar laïcisé du Dieu chrétien* » agit comme Dieu « *unique, centralisé, extérieur aux citoyens, leur accordant à chaque instant la personnalité qui leur permet d'être et les droits qui leur permettent d'agir et les gouvernants souverainement par la contrainte uniforme des lois et décrets : hors de l'État et de ses lois uniformes point de Droit* »<sup>459</sup>.

**179.** - Ainsi, la période de colonisation française a vu naître un pouvoir souverain d'édiction des lois renforcé par ailleurs, par la désacralisation du pouvoir traditionnel<sup>460</sup>. Par l'intermédiaire du droit dont il est l'unique créateur, l'État colonial français instille sur les territoires africains un système normatif propre au monde occidental.

## 2. La diffusion du système juridique français d'origine romano-germanique

**180.** - « *Le Droit, c'est l'esprit d'un peuple* », disait Savigny<sup>461</sup>. Il faut donc pour assurer son effectivité que le peuple s'y reconnaisse, qu'il n'en soit pas froissé, qu'il n'en soit pas brûlé, qu'il ne se sente pas étranger dans le droit qu'on lui tisse au quotidien<sup>462</sup>. Cette affirmation aussi pertinente soit elle fut mise à rude épreuve dans les territoires africains. En effet, l'introduction de l'État moderne dans les colonies africaines marque aussi celle d'un droit nouveau propre à la métropole. Ce nouveau droit sera d'un atout considérable pour consolider la pénétration occidentale en Afrique. Tout dispositif institutionnel opère au service de certaines conjonctions de forces et d'intérêts. Le Droit continental dans lequel s'insère le droit français va servir en situation coloniale les intérêts de la politique

---

<sup>458</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 92.

<sup>459</sup> M. ALLIOT, « La coutume dans les droits originellement africains », *op.cit.*, p. 79 et s.

<sup>460</sup> Voir à ce propos les développements *infra* n° 187 et s.

<sup>461</sup> Savigny, juriste, fondateur de l'École historique selon laquelle une organisation politique exprime « l'esprit d'un peuple », comme le fait son Droit. L'on retrouve cela encore dans la position de l'Allemagne en matière européenne. Il ne faut donc pas sous-estimer la portée du Droit et de la pensée de tel ou tel juriste dans les constructions en cours. V. par ex. Savigny, Puchta, et Rückert, *L'esprit de l'école historique du droit*, trad. franç. Olivier Jouanjan, 2004.

<sup>462</sup> M.-A. FRISON-ROCHE, « Le système juridique français constitue-t-il un atout ou un handicap pour nos entreprises et nos territoires ? », in M. PEBEREAU (dir.), *Réformes et transformations*, PUF, 2018. Disponible en ligne <https://mafr.fr/fr/article/le-droit-est-il-un-atout-ou-un-handicap-pour-nos-e/> consulté le 5 juillet 2021.

métropolitaine<sup>463</sup> en s'assurant de la diffusion d'un « système de normes à la française »<sup>464</sup>. Les conquêtes militaires et la colonisation vont assurer au droit français une large diffusion sur les terres africaines en raison principalement de son caractère écrit<sup>465</sup>.

**181.** - Le droit africain — ou devons nous dire les droits africains — est marqué par sa diversité. L'unité dans les sociétés d'Afrique noire se présente dans une logique complexe de différenciations. Les différences produites par les mythes fondateurs constituent des facteurs de solidarité dans la mesure où la société trouve son essence à la fois dans l'autonomie de chaque communauté et dans l'interdépendance que crée la spécialisation fonctionnelle<sup>466</sup>. Le système juridique français est aux antipodes de cette logique d'autonomie et d'interdépendance. La Révolution française de 1789, en mettant fin à l'Ancien Droit, a construit le droit français sur un système légaliste basé sur des textes uniformisants et juridiquement égalitaires<sup>467</sup>. De la territorialité des coutumes africaines marquées par l'oralité, on passe à une codification systématique. Puisque le droit africain précolonial est perçu comme un « droit de l'enfance » appelé à grandir, la codification lui permettra d'atteindre la rationalité nécessaire à l'âge adulte<sup>468</sup>. Le système juridique français depuis le XVIIIe siècle à ériger l'écriture en une forme de progrès juridique. La loi, expression de la volonté générale et principale source du droit, doit impérativement figurer dans un texte. Le droit français va s'imprégner de ce dogme de l'écriture et en faire une parfaite application sur les territoires africains colonisés puisqu'« aucun droit ne peut naître sans un texte qui le consacre » ni s'éteindre sans une abrogation expresse<sup>469</sup>.

**182.** - En réalité, c'est la question de la nature du droit et donc de ses sources dans les sociétés dites « sans écriture » qui se pose. Le fait que l'oralité soit la principale caractéristique des droits africains suffit-il à justifier leur qualification en « droit coutumier » ? Ou au contraire

---

<sup>463</sup> E. LE ROY, « Les usages politiques du droit », in C. COULON, D.-C. MARTIN (dir.), *Les Afriques politiques*, La Découverte, 1991, p. 112 : « en dehors de la force des armes, plus ou moins brutalement utilisée, la colonisation ne dispose que de la force des mots et singulièrement du droit ».

<sup>464</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, coll. « Thémis », 1968, p. 182.

<sup>465</sup> « Ce qui convient aux Français convient à tous (car) il y'a bien peu de différence entre un peuple et un autre » disait Napoléon, cité par G. LÉFBEVRE, Napoléon, Poche, 2012, p. 443.

<sup>466</sup> M. ALLIOT, « L'État et la société en Afrique noire, greffes et rejets », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 250- 253, 1981, pp. 95-99.

<sup>467</sup> N. ROULAND, *Introduction historique au droit*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1998, p 36 et s.

<sup>468</sup> M. ALLIOT, « L'État et la société en Afrique noire, greffes et rejets », *op.cit.*, p. 95.

<sup>469</sup> P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, *op.cit.*, p. 459.

ainsi que s'interroge le professeur Maurice Kamto, le droit africain serait à l'instar du droit de toutes les sociétés une combinaison de règles d'origine coutumière et de règles édictées par un organe spécialisé ayant le pouvoir de créer le droit? Ces interrogations bien que légitimes n'ont pas été l'objet de préoccupations de la part des nations colonisatrices. L'absence d'écriture a servi de prétexte à la qualification du droit des sociétés précoloniales de « droit coutumier ». L'introduction de cette terminologie pendant la colonisation avait pour but d'établir une dichotomie des droits de sorte à distinguer d'un côté le droit non écrit des non évolués et de l'autre, le droit écrit de la métropole, des nations civilisées. Or, malgré l'absence de codification, le droit des sociétés précoloniales reconnaît l'existence d'organes habilités à créer des normes juridiques. Les chefs africains légiféraient en assemblée publique et imposaient des règles de conduite générales. Ainsi, l'argument de l'oralité paraît insuffisant et rend inexacte la qualification de « droit coutumier », car il existait à côté des coutumes, un droit législatif et jurisprudentiel de sorte que les Africains avaient sous des formes différentes une connaissance des procédés modernes de création de Droit<sup>470</sup>.

**183.** - La recension et la codification des droits africains entreprise par le colonisateur au début du XXe siècle en Afrique-Occidentale Française n'ont été qu'« *un artefact colonial et postcolonial qui [a permis] d'aménager la transition dans un processus de soumission aux modèles du pouvoir et de l'économie ; de l'État moderne et du marché capitaliste* »<sup>471</sup>. La retranscription des droits africains a servi les intérêts de l'Empire colonial français dans la mesure où le processus de recension fut tronqué<sup>472</sup>, les traditions et coutumes sont inventées pour permettre à l'administration d'en disposer comme il l'entend afin de contrôler le comportement des populations<sup>473</sup>. Ainsi est née, la distinction droits traditionnels — droit moderne. Les premiers n'étant conservés que dans la mesure où ils étaient conformes au second réinterprétés et codifiés selon les *desiderata* du colonisateur.

---

<sup>470</sup> P.-F. GONIDEC, *Les droits africains. Évolutions et sources*, LGDJ, 1968, p. 224.

<sup>471</sup> E. LE ROY, *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, Dalloz, coll. « Regards sur la justice », 2004, p. 112.

<sup>472</sup> E. SAADA, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, n° 53, 2003, pp. 13-14.

<sup>473</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 97.

**184.** - Le droit écrit a pris le contrôle de toutes les prescriptions pour ce qui est de l'organisation administrative des territoires. Le système juridique français se définit et exprime par lui-même une culture qui se traduit dans l'usage des mots qui donnent une idée de la façon dont les réalités sont saisies et construites. Le primat du droit écrit va bouleverser l'organisation sociale construite autour des chefs et des aînés<sup>474</sup> qui devaient conserver et transmettre par l'oralité la mémoire collective du groupe. L'État et le droit moderne vont permettre la naissance d'une élite alphabétisée capable de comprendre et d'interpréter le langage du droit formulé dans une langue étrangère : le français. C'est tout le système social des sociétés africaines précoloniales qui se trouve ainsi modifié. L'oralité du fait de la proximité que suppose l'échange de paroles entre individus et groupes renforçait les relations interpersonnelles. L'anonymat du message écrit met fin au modèle d'organisation sociale communautaire<sup>475</sup>.

**185.** - Le droit écrit dans son expression législative est instrumentalisé par le colonisateur pour servir ses intérêts. Alors qu'il était dans les sociétés traditionnelles déclaratoire et conforme aux normes transcendantes, le droit devient prospectif et un vecteur essentiel de l'action civilisatrice des nations colonisatrices<sup>476</sup>. Le colonisateur va faire du droit un objet de légitimation de son action puisqu'il le présente comme seule condition de l'accès à la modernité par les populations. Le droit devient donc l'outil du politique et est utilisé au fur et à mesure de l'occupation coloniale comme un instrument de domination puis peu avant les indépendances comme un vecteur de développement<sup>477</sup>.

**186.** - La politique coloniale française visait donc à supplanter des droits africains par le droit moderne à travers l'importation pure et simple des règles applicables dans la métropole. C'est en cela que se situe le particularisme de la tradition juridique française dont ont hérité les pays de l'Afrique noire francophones. La colonisation française marque l'ébranlement de l'ordre juridique traditionnel africain sur les cendres duquel va émerger un nouvel ordre juridique et politique dans lequel le pouvoir traditionnel africain perd son essence sacrée. Il s'agissait

---

<sup>474</sup> M. NDIAYE, « La démocratie en Afrique subsaharienne précoloniale », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau, Constitution, justice, démocratie*, LGDJ, 2020, p. 946.

<sup>475</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, op.cit., p. 97.

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 102.

essentiellement d'adapter les réalités africaines aux objectifs européens en dépit des conséquences sur les modes d'organisations traditionnelles.

## ***Section 2 : La chefferie traditionnelle, un rouage de l'administration coloniale***

187. - La conquête coloniale a affaibli les pouvoirs traditionnels africains. Malgré la volonté de mettre en place une administration centralisée avec un pouvoir concentré selon les principes métropolitains, le pouvoir colonial a dû pour son implantation effective s'assurer le soutien des chefs locaux<sup>478</sup>. Contrainte par des nécessités pratiques dues à l'étendue des territoires ainsi qu'aux moyens de communication limitée, l'intégration de la chefferie traditionnelle dans l'administration coloniale s'est imposée. L'effectivité du pouvoir colonial exige l'établissement d'un lien de proximité entre l'administration et les populations. La politique assimilationniste de la France se mue alors en une collaboration avec un déséquilibre des rapports de forces entre l'administration coloniale et les autorités traditionnelles. Si, « *par tempérament, les coloniaux français penchaient pour l'administration directe ; par nécessité, ils devaient s'appuyer sur les chefferies plus ou moins réorganisées par eux* »<sup>479</sup>. Ainsi, par l'intermédiaire de la chefferie traditionnelle dont l'existence est maintenue au gré des circonstances, l'administration coloniale assure le maillage de l'ensemble de son territoire. La sauvegarde de la chefferie traditionnelle relève d'une stratégie administrative du pouvoir colonial (§1). Au séisme institutionnel provoqué par la période coloniale suivront, après la Seconde Guerre mondiale, des tentatives de démocratisation en trompe-l'œil des institutions coloniales axées sur le développement des territoires (§2).

---

<sup>478</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », in *Histoire générale de l'Afrique. L'Afrique sous domination coloniale 1800-1935, op.cit.*, pp. 339-344.

<sup>479</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, coll. « La vie du Droit en Afrique », 1979, p. XII.

## §1.- L'instrumentalisation de la chefferie traditionnelle par le pouvoir colonial

**188.** - L'attitude du colonisateur français à l'égard des pouvoirs traditionnels en Afrique noire francophone est pour le moins ambivalente et contradictoire<sup>480</sup>. Son approche doctrinaire qui a consisté aux premières heures de la colonisation à mettre fin aux traités de protectorats pour s'assurer la pleine souveraineté sur les territoires colonisés conduit nécessairement à l'anéantissement de la chefferie traditionnelle. Toutefois, l'effet cumulé des deux grandes guerres ainsi que l'éveil de conscience qu'elles provoquent en Afrique, amène la France colonisatrice, soucieuse de l'application à l'identique des principes d'organisation administrative de la métropole, à admettre l'importance de la chefferie dans le cadre de son administration<sup>481</sup>. La politique coloniale française balbutie entre idéologie et empirisme. Toutefois, les exigences pratiques penchent davantage vers une attitude empirique qui se concrétise par une évolution du rôle de la chefferie traditionnelle dans l'appareil administratif colonial<sup>482</sup>. Cette évolution entamera de façon définitive le pouvoir traditionnel déjà affaibli par la pénétration des valeurs idéologiques et religieuses occidentales (A). Le chef traditionnel perd de ce fait, son autorité et sa proximité avec le groupe social. Il tire désormais sa légitimité de la loi métropolitaine. Le chef devient un « agent auxiliaire » inféodé à l'administration coloniale (B).

### A- L'affaiblissement progressif de la chefferie traditionnelle dans le système colonial

**189.** - L'objet de toute politique coloniale est d'établir une situation de dépendance sur les plans culturel, économique et politique. Dans cette optique, peu importe la nature du système colonial, il porte atteinte à l'organisation sociale et à l'autorité des pouvoirs investis

---

<sup>480</sup> V. FOUCHER, E. SMITH, « Les aventures ambiguës du pouvoir traditionnel dans l'Afrique contemporaine », *Revue internationale et stratégique*, *op.cit.*, p. 34.

<sup>481</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p. 226.

<sup>482</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, *op.cit.*, p. 128 et s.

traditionnellement<sup>483</sup>. La seule présence européenne sur le « continent noir » a suffi à influencer irrémédiablement les fondements traditionnels du pouvoir. La tutelle coloniale a contraint les populations africaines à adopter des traits de civilisation européenne et française. Cette contrainte s'est progressivement installée sous l'action de l'Église. Les missionnaires religieux ont combattu les coutumes africaines au nom de l'universalisme chrétien, bouleversant l'ordre religieux des sociétés négro-africaines (1). La pénétration des valeurs de l'Occident chrétien participe du mouvement de désacralisation du pouvoir traditionnel africain par la superposition de deux systèmes de références culturelles contradictoires (2).

### 1. La désacralisation du pouvoir traditionnel africain par la pénétration des valeurs religieuses et idéologiques occidentales

**190.** - La désacralisation prive les chefs africains de leur autorité sur les populations. Aucun pouvoir ne peut exister dans les sociétés africaines précoloniales s'il ne trouve son fondement dans les valeurs sacrées du groupe social. La sacralité accorde au pouvoir légitimité et proximité avec le groupe dans la gestion des affaires publiques. Ce caractère sacré du pouvoir traditionnel africain va souffrir de l'introduction pendant la période coloniale non seulement de la conception laïque du pouvoir, mais aussi des croyances religieuses chrétiennes. Dans les sociétés où « *l'animisme seul formait le ciment de la chefferie* » écrit Jacques Lombard, « *la pénétration des valeurs chrétiennes ou laïques a désacralisé le pouvoir* »<sup>484</sup> en éloignant par la même occasion du groupe social. La coïncidence entre le début de la colonisation européenne au XIXe siècle et l'arrivée significative des missionnaires chrétiens en Afrique noire n'est pas le fruit du hasard. Les missionnaires religieux avaient pour mission de faciliter l'occupation coloniale par l'évangélisation des indigènes. Ils concouraient ainsi au succès de l'entreprise coloniale<sup>485</sup>. L'Europe, seule détentrice des savoirs techniques modernes, des croyances universelles, avait l'obligation morale et civique d'instruire les peuplades noires d'Afrique. Cette obligation s'est construite sur la base d'un raisonnement qui se résume dans les propos d'Alexis Gochet qui

---

<sup>483</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, pp. 358-359.

<sup>484</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, *op.cit.*, p. 78.

<sup>485</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p. 209.

affirmait que : « *c'est par le christianisme que l'Europe a été civilisée... c'est aussi par la Religion que l'Afrique sortira de la Barbarie païenne* »<sup>486</sup>.

191. - Cette idéologie chrétienne malgré l'« offense métaphysique »<sup>487</sup> qu'elle constitue pour les sociétés précoloniales africaines fait des émules dans le rang des indigènes qui se christianisent en recevant le sacrement du baptême. L'Africain ainsi christianisé perd son attachement à sa communauté et à son univers culturel. La culture traditionnelle perdue, le rapport d'inégalités introduit par les colons conduit à une acculturation voire une déculturation des Africains. À la recherche de cet élément qui lui manque pour accéder à l'Humanité aux yeux du colonisateur, le colonisé se précipite vers la culture et la religion étrangère comme un moyen d'émancipation<sup>488</sup>. L'institutionnalisation des écoles catholique et protestante dans les colonies<sup>489</sup> sert en effet, ce dessein. Ouverte seulement à une minorité, l'école chrétienne occidentale a permis de former une élite contestataire. Le développement du christianisme a exacerbé les mouvements d'opposition à l'encontre du pouvoir traditionnel sacré. L'effort missionnaire se révèle alors être un soutien de l'action de l'État colonial.

Il est vrai, certains auteurs, notamment Jacques Lombard, insistent sur le fait que l'action de l'église missionnaire en Afrique, tout comme la politique coloniale française, ne procède pas d'une stratégie globale de colonisation mise en place par l'État métropolitain. Qu'il soit permis d'en douter, car le missionnaire apparaît comme un auxiliaire au service de l'entreprise coloniale française. Partout, il accompagne le militaire et l'administrateur. En réalité, il est assez difficile de mesurer l'ampleur réelle de ce phénomène de désacralisation du pouvoir dans un monde où le pouvoir spirituel s'exprimait tout entier dans la personne du chef traditionnel. Son pouvoir et sa légitimité se fondent sur les origines mythiques du groupe, ce qui en fait un personnage à part. Avec la nouvelle explication du monde telle qu'elle se raconte dans la Bible, le chef perd toute crédibilité. Il est dépouillé de son aura réduit à un rôle instrumental<sup>490</sup>.

---

<sup>486</sup> Cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 212.

<sup>487</sup> *Idem*.

<sup>488</sup> Frantz Fanon écrivait dans le compte rendu du premier congrès des écrivains et artistes noirs en 1956 que : « *L'opprimé avec l'énergie et la ténacité du naufragé se rue vers la culture imposée* ».

<sup>489</sup> L'école chrétienne constituait une institution clé de l'entreprise coloniale.

<sup>490</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 212 et s.

**192.** - Le pouvoir africain est déstructuré et désacralisé à travers l'action de l'église missionnaire qui déstabilise l'ordre politique traditionnel en altérant toutes les valeurs traditionnelles. Il perd l'avantage de la proximité avec les ancêtres fondateurs et les membres du groupe social. Cependant, il faut préciser que la propagation du modèle européen d'éducation culturelle et religieuse ne se déploie pas sur une *tabula rasa* sur laquelle on pouvait inscrire tout nouveau système de valeurs. En effet, le système européen ne s'est pas complètement substitué aux systèmes traditionnels. Ainsi, la coexistence entre ces deux systèmes de valeurs contradictoires dans leur essence va s'avérer complexe rendant plus précaire la position du chef traditionnel.

## 2. La difficile coexistence d'un double système de valeurs

**193.** - La situation coloniale met systématiquement en présence deux sociétés hétérogènes que tout oppose que ce soit dans leurs représentations sociales ou dans leurs systèmes de pensées. De cette différence naît un rapport de subordination et de domination contraint qui engendre de nombreux conflits<sup>491</sup>. Les pouvoirs coutumiers africains vont subir les conséquences de la double cohabitation difficile de systèmes construits sur la base de références culturelles qui s'opposent en permanence. Le chef africain se retrouve avec la pénétration des valeurs idéologiques et religieuses occidentales dans une position complexe. Comment juger les comportements des individus lorsque ceux-ci répondent à des systèmes culturels par principe contradictoires ? Un même comportement peut selon le cadre de référence culturelle qu'on applique avoir un fondement légal ou non. Cette situation va être une source de malentendus entre d'une part le chef africain et les populations et d'autre part entre celui-ci et l'administration coloniale. Le chef agissant conformément aux normes fondamentales traditionnelles de son groupe encourt les sanctions de la part du pouvoir colonial tandis que, lorsqu'il se réfère aux normes objectives établies par la métropole, c'est le soutien de son groupe social qu'il perd<sup>492</sup>.

---

<sup>491</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, H. MONIOT, *L'Afrique noire, de 1800 à nos jours*, PUF, coll. « Nouvelle Clio », 2005, p. 237.

<sup>492</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, op.cit.*, pp. 87-88.

194. - Le pouvoir colonial a introduit sur les territoires africains de nouvelles normes de comportement sans pour autant suspendre définitivement l'application des coutumes ancestrales<sup>493</sup>. Les règles issues des principes traditionnels ne peuvent être appliquées que dans l'hypothèse de leur non-contrariété avec l'ordre public colonial mouvant dont la définition relève de la seule appréciation de l'autorité coloniale. Le recours à la notion d'ordre public entraîne ainsi l'application systématique des règles issues de la métropole dès lors que les pratiques traditionnelles sont considérées comme contraires à cet ordre « *ou prévaut l'hypothèse de leur silence réel ou supposé* »<sup>494</sup>. Aussi, malgré les volontés d'assimilation des colonies à la métropole, le pouvoir colonial met en place une politique « indigène »<sup>495</sup>. Les populations colonisées sont soumises non seulement au respect des règles du droit pénal de la métropole, mais aussi à un ensemble de règles dérogatoires qui sont par ailleurs doublement contradictoire par rapport au droit métropolitain et aux normes traditionnelles en vigueur dans les colonies<sup>496</sup>.

195. - Le régime de l'indigénat marque de façon décisive la domination coloniale française ainsi que la perte du prestige de la chefferie traditionnelle dans les sociétés africaines. La contradiction introduite par ce pluralisme normatif laisse la possibilité à chaque individu de choisir selon les circonstances de se référer aux systèmes de valeurs et de normes qui lui est favorable. Le vol du trône du roi d'Ashanti illustre parfaitement les conséquences de cette contradiction ainsi que la désacralisation de l'autorité du chef en Afrique<sup>497</sup>. Le siège d'or, symbole de l'unité du royaume Ashanti, fut à la suite de l'invasion britannique enterré dans un village. À l'occasion des travaux de construction d'une route, la caisse qui servait d'emballage au trône fut découverte et pillée de ses ornements d'or. Les chefs traditionnels ont instruit le procès en condamnant à mort les coupables. Il s'agissait selon les lois coutumières d'un crime. L'administration coloniale en application de la législation européenne a procédé à une requalification de ce qui constituait un crime pour la population en un délit de vol. La

---

<sup>493</sup> Notons qu'il s'agit ici des coutumes telles qu'elles ont été réinterprétées par le pouvoir colonial à l'occasion du processus de codification des coutumes.

<sup>494</sup> S. BELLINA, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif: le cas de l'État malien*, thèse, dactyl., Université Pierre Mendès France, Grenoble II, 2001, p. 218.

<sup>495</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, pp. 339-344.

<sup>496</sup> I. MERLE, « De la "légalisation" de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question », *Revue des sciences sociales du politique*, vol. 17, n° 66, 2004, pp. 137-162.

<sup>497</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, *op.cit.*, p. 79.

dépendance à la fois politique et juridique issue de la colonisation a privé les chefs traditionnels de pouvoir. Ils n'avaient plus aucune emprise sur le groupe social qu'ils dirigent.

**196.** - Le système coutumier qui permettait d'assurer la régularisation de l'ordre social et la gestion participative des affaires est soumis au contrôle de la puissance coloniale. Le chef africain perd toute initiative réglementaire ou législative en raison de la subordination au droit européen. Les pouvoirs judiciaires reconnus autrefois aux chefs traditionnels dans toutes les sociétés précoloniales leur furent retirés. La politique coloniale française a durablement altéré l'autorité des élites traditionnelles. Toutefois, la France va renouer avec la chefferie traditionnelle dans l'entre-deux-guerres. Le chef traditionnel devient alors un instrument de l'administration coloniale.

#### B- L'intégration de la chefferie traditionnelle dans les structures du pouvoir colonial

**197.** - Le pouvoir colonial adopte à l'égard de la chefferie traditionnelle une démarche faite de tâtonnements. Cette attitude marquée par des avancées et des reculs témoigne de l'absence d'une doctrine absolue<sup>498</sup>. Le colonisateur français a préféré procéder à l'expérimentation progressive de différentes politiques selon des conceptions propres à la métropole. Ainsi, après des années passées à vouloir anéantir le pouvoir traditionnel sur les territoires africains, le pouvoir colonial va en faire un allié pour l'efficacité de son administration. La modification de l'attitude du colonisateur vis-à-vis de la chefferie n'implique pas une restauration effective de cette institution traditionnelle. Tout en conservant sa défiance contre les pouvoirs traditionnels, le pouvoir colonial réalise la nécessité de sauvegarder la légitimité traditionnelle du commandement indigène (1<sup>o</sup>). Il va ainsi chercher à renforcer l'autorité des chefs traditionnels dans une logique purement utilitariste pour l'amélioration de sa gestion administrative<sup>499</sup>. Le pouvoir colonial ne voit dans la chefferie traditionnelle qu'un instrument auxiliaire inféodé à son administration (2<sup>o</sup>).

---

<sup>498</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, pp. 339-344.

<sup>499</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, op.cit.*, p. 125.

## 1. La nécessité d'une sauvegarde de la légitimité traditionnelle du chef

**198.** - Le pouvoir colonial va tenter de restaurer la chefferie traditionnelle en tant qu'institution représentative du groupe social. La politique coloniale française semble alors se mouvoir entre la volonté de mettre en place une administration directe et celle d'une administration indirecte induite par la nécessité de collaborer avec les chefs traditionnels. Malgré son affaiblissement, la chefferie traditionnelle bénéficie encore d'une certaine influence au sein des populations. C'est ce qui justifie le changement d'attitude du pouvoir colonial à son égard. Pour répondre aux exigences liées à une bonne administration du territoire, la France va opter pour une véritable politique en faveur des chefs. De l'aveu même de Robert Delavignette, directeur de l'École nationale de la France d'outre-mer (ENFOM), il ne peut y avoir « *de colonisation sans politique indigène ; pas de politique indigène sans commandement territorial ; et pas de commandement territorial sans chefs indigènes* »<sup>500</sup>.

**199.** - La revalorisation de l'autorité du chef va se traduire par une série de circulaires adoptées par les gouverneurs généraux au début du XXe siècle. C'est d'abord, sous l'observation avisée du gouverneur général Van Vollenhoven qu'en 1917 est posé le constat de l'échec d'une stratégie de contact direct entre les administrateurs coloniaux et les populations. Le commandant du cercle doit disposer pour son action des intermédiaires légitimes qui bénéficient de la confiance de la population, car « *on peut dire sans aucun paradoxe, que le commandant de cercle perd toujours le contact, quand il cherche à l'établir directement* »<sup>501</sup>. L'administration directe semble dans ce contexte quasiment impossible d'où la nécessité de recourir à des intermédiaires indigènes : les chefs traditionnels. Ces derniers doivent être issus de lignées familiales disposant selon la coutume du pouvoir de régner.

**200.** - Dans sa circulaire fixant la politique générale au sujet des chefs indigènes, Van Vollenhoven précise que « *si on veut bien se souvenir que le lien qui unit en pays noir le chef à ses administrés est un lien infiniment complexe, moral plus qu'administratif ; si on veut se convaincre qu'auprès de ces populations, on ne fait rien, absolument rien, si elles ne sont en confiance, on conclura nécessairement qu'il*

---

<sup>500</sup> R. DELAVIGNETTE, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, 1939, p. 121.

<sup>501</sup> Circulaire du gouverneur général Van Vollenhoven, 18 août 1917, J.O. AOF, 1917, p. 467.

*faut choisir un chef accepté volontiers par les populations et désiré par elles*»<sup>502</sup>. Aussi, la restauration de la chefferie traditionnelle dans son rôle d'organe représentatif de la population, passe par le renforcement de son autorité par le pouvoir colonial au regard des populations. Cela passe par des gestes simples de courtoisie, notamment l'interdiction de faire patienter un chef durant de longues heures avant de le recevoir<sup>503</sup>.

**201.** - Derrière cette réintégration de la chefferie traditionnelle conduisant à une amélioration de la condition des pouvoirs coutumiers se cache le paternalisme de l'administration coloniale. L'interruption du mouvement de neutralisation du pouvoir des chefs traditionnels ne met pas fin à la politique coloniale française qui consiste à faire de l'administration indigène en Afrique un simple prolongement de l'administration française. Les chefs ne disposaient d'aucun pouvoir propre. La reconstitution d'un commandement indigène n'avait de sens que dans la mesure où elle facilitait l'action coloniale sur les territoires africains. L'objectif n'était pas de rétablir les chefs en leur donnant des pouvoirs bien qu'ils soient un rouage important de l'administration. La chefferie traditionnelle est inféodée au pouvoir colonial. Ne disposant plus de son autonomie d'antan, la chefferie sert d'instrument de consolidation de la souveraineté de la puissance coloniale.

## 2. L'inféodation de la chefferie traditionnelle à l'administration coloniale

**202.** - La logique coloniale française se résume en une captation des structures traditionnelles africaines. Pour consolider l'emprise du pouvoir colonial, il était indispensable de mettre en place un appareil administratif qui favorise l'intégration des chefs dans le système. À travers cette institutionnalisation du rôle de la chefferie dans l'administration coloniale, le colonisateur exerce une influence croissante sur une institution « cheffale » qui tend à devenir plus bureaucratique que coutumière. Non seulement la chefferie va servir les besoins de l'administration coloniale, mais elle va se révéler également utile au maintien de la situation coloniale. En effet, elle demeure une institution provisoire appelée à disparaître dans l'approche moderne de l'organisation administrative voulue par la France colonisatrice. La

---

<sup>502</sup> *Idem.*

<sup>503</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone, op.cit.*, p. 229.

superposition de deux autorités de commandement distinct était inenvisageable dans la politique coloniale française. Elle n'admet qu'un seul et unique commandement : l'autorité française. Les chefferies étaient alors condamnées à disparaître ou à devenir de simples axillaires de l'administration coloniale.

**203.** - L'assouplissement du système d'administration directe ne permet pas de reconnaître au chef, quel que soit son rang, un autre rôle que celui d'exécutant<sup>504</sup>. Les chefs, disait le gouverneur général Van Vollenhoven dans sa circulaire précitée, « *n'ont aucun pouvoir d'espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle : l'autorité française et l'autorité indigène ; il n'y en a qu'une ! Seul, le commandant de cercle commande, seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission* ». S'il était nécessaire de reconstituer les hiérarchies indigènes affaiblies par la pénétration coloniale, il ne pouvait l'être que pour servir le dessein de l'efficacité administrative. L'intégration de la chefferie répond de façon pragmatique à une logique de maîtrise administrative et territoriale des colonies par le pouvoir colonial. Il s'agit d'une stratégie administrative du pouvoir colonial<sup>505</sup> qui conduit à institutionnaliser un rapport de subordination entre les chefs et l'administration coloniale.

**204.** - Le chef relève dans l'exercice de ses fonctions de l'autorité coloniale. Sa docilité est récompensée par son maintien en poste et son insubordination punie d'une destitution<sup>506</sup>. Le bon chef serait donc le chef corvéable qui se cantonne à l'exercice avec zèle des fonctions limitativement énumérées par le colonisateur. Cette position de dépendance vis-à-vis de l'administrateur colonial renforce la tendance à la fonctionnarisation des chefs. Le colonisateur ne semble pas s'attarder sur l'aspect coutumier de l'institution, pas plus que sur son apport réel à l'édification de l'État moderne qu'il prône. Le chef ne peut prétendre jouer un rôle autonome. Il n'est pas une autorité administrative, mais un agent auxiliaire de l'administration coloniale. Les fonctions d'agent d'information, d'exécution et de propagande

---

<sup>504</sup> J. LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, op.cit.*, p. 129.

<sup>505</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone, op.cit.*, p. 226.

<sup>506</sup> C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : Ambiguïtés juridiques et dérives politiques ». *Africa Development / Afrique Et Développement*, vol. 25, n° 3-4, 2000, pp. 77-118.

qui lui sont dévolues s'exercent sous le contrôle d'un administrateur territorial. À ce titre, il ne dispose d'aucune marge de manœuvre<sup>507</sup>.

**205.** - La résistance des chefs face à l'attitude condescendante du pouvoir colonial à leur égard amène ce dernier à créer des chefferies administratives. La chefferie administrative permet à l'administration coloniale de disposer de chefs totalement acquis à sa cause. Le chef administratif nommé par le gouverneur sur proposition du commandant de cercle ne dispose d'aucune légitimité coutumière. Il tire son autorité de la loi européenne. Ainsi, les fondements mêmes du pouvoir traditionnel en Afrique noire francophone sont en permanence remis en cause par la création des « chefs de paille »<sup>508</sup> c'est-à-dire des « chefs sans lignée ». On pouvait donc distinguer dans les colonies un chef traditionnel issu des règles coutumières et un chef administratif émanant du pouvoir colonial ne disposant d'aucune assise traditionnelle<sup>509</sup>.

**206.** - *In fine*, l'enrôlement politique de la chefferie traditionnelle dans l'administration coloniale a ruiné son autonomie et sa proximité avec les populations qu'il gouvernait autrefois. Le pouvoir indigène bien qu'utile à la maîtrise du territoire colonial n'était rien d'autre qu'un simple rouage de l'administration. Les véritables maîtres demeurent les commandants de cercle. Inféodée au pouvoir colonial, la chefferie ne jouit plus d'aucune autorité. L'autonomie dont bénéficiaient les communautés est bafouée sur l'autel de la centralisation administrative en dépit des tentatives de démocratisation des institutions coloniales.

## §2.- Les tentatives de démocratisation des institutions coloniales

**207.** - La Seconde Guerre mondiale a constitué un déclic dans la conception des rapports entre la puissance coloniale et les populations en Afrique noire. Dévasté par six années de

---

<sup>507</sup> L'inspecteur des colonies Manet écrivait à ce propos : « *Le chef (...) fut il descendant d'un roi avec lequel nous avons traité, ne détient aucun pouvoir propre* » cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 230.

<sup>508</sup> R. DELAVIGNETTE, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, 1939, p. 128 : « *Les chefs comme celui que je vis la première fois dans le village où je fis école, ce sont en quelque sorte des hommes de paille, et je les appellerai des chefs de paille* ».

<sup>509</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 227.

guerre atroce, l'empire colonial français se retrouve ébranlé. Dans les possessions coloniales françaises, des voix s'élèvent contre la politique coloniale. La France métropolitaine se voit obligée de satisfaire à la demande d'évolution juridique et politique des colonies réclamée par les élites contestataires en leur octroyant des droits nouveaux. L'adoption de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République en France achève le processus de structuration d'un pouvoir nouveau. L'administration coloniale est amenée à faire des concessions de nature juridique et politique qui dénaturent sans y mettre fin la centralisation du pouvoir métropolitain. Cela passe d'abord par la mise en place des corps municipaux, organes chargés de canaliser les aspirations locales qui revendiquent plus d'autonomie (A). Puis, à la faveur des principes issus de la constitution de la IV<sup>e</sup> République, le coup de grâce est porté à la chefferie traditionnelle, remplacée par une nouvelle élite locale dérivée de la colonisation (B). Cette dernière fera de la centralisation administrative son cheval de bataille.

#### A- La municipalisation comme stratégie de contrôle des aspirations locales

**208.** - Les dernières années de la présence coloniale française sur les territoires d'Afrique noire occidentale sont marquées par la mise en œuvre d'une politique de décentralisation. En réalité, il s'agit d'une politique en trompe-l'œil pour canaliser les revendications à plus d'autonomie des populations colonisées. La décentralisation mise en œuvre à ce moment visait davantage à réaffirmer le contrôle de la puissance coloniale qu'à assurer le partage du pouvoir décisionnel qu'on pouvait légitimement attendre d'une telle politique. Cette volonté politique de changement de la France se manifeste ainsi que le souligne Gérard Conac, par la construction hâtive d'un réseau de collectivités préfabriquées permettant essentiellement à la métropole de faire preuve de son esprit d'ouverture en exhibant comme un parangon l'association des indigènes au processus décisionnel<sup>510</sup>.

**209.** - Un processus d'émancipation politique s'enclenche dès 1946 avec pour conséquence logique l'accession massive à la souveraineté internationale des États de l'Afrique noire francophone. Une série de textes législatifs et réglementaires adoptée cette année va améliorer

---

<sup>510</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », *op.cit.*, p. XVII.

la condition des indigènes à travers la suppression, notamment des peines de l'indigénat<sup>511</sup>, de la justice indigène en matière pénale<sup>512</sup> et du travail forcé. Elle reconnaît aux ressortissants africains la citoyenneté avec pour corollaire un droit de vote restreint qui permettra à l'élite politique indigène d'acquérir influence et prestige par sa participation aux assemblées fédérales de l'Union française créée en application de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République. Le nouveau pouvoir qui naît va progressivement se substituer aux chefferies dans le cadre de l'État nouveau. L'instauration de l'élection des conseillers généraux et des parlementaires dans les rangs indigènes apparaît comme un nouvel affront pour les autorités traditionnelles. La stratégie coloniale est simple. Il s'agit de réaliser une mutation contrôlée du pouvoir colonial en un pouvoir africain moderne. C'est dans cet ordre d'idée que l'institution municipale apparaît comme un bon compromis entre la volonté coloniale de garder un contrôle sur ces possessions et le désir de la nouvelle élite de pouvoir opérer en toute liberté.

**210.** - L'instauration du système municipal dans l'empire colonial français est très variable. En Afrique occidentale, le Sénégal a été le premier à expérimenter la municipalisation au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Pour son extension à l'Afrique noire française, l'administration coloniale a dû faire face à une série de difficultés liées à la soumission des populations aux formes d'organisations traditionnelles du pouvoir. La puissance coloniale fut obligée dans un premier temps de combiner les institutions modernes issues de la métropole avec les chefferies traditionnelles. Des communes mixtes rurales et des communes de moyen exercice sont créées et dotées de conseils municipaux au sein desquels siègent les représentants des chefs traditionnels. Toutefois, il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette démarche. En effet, dans ce processus de municipalisation, l'administration coloniale continue de régner en maître. Elle procède dans la plupart des communes à la nomination des maires et des représentants des notabilités traditionnelles<sup>513</sup>. Malgré l'érection de l'élection, l'administration coloniale dispose toujours d'un pouvoir de nommer les membres du conseil municipal.

---

<sup>511</sup> Décret du 20 février 1946 portant suppression des peines de l'indigénat en AEF, AOF, au Togo et au Cameroun, JORF, février 1946, p. 1848.

<sup>512</sup> Décret du 30 avril 1946.

<sup>513</sup> C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : Ambiguïtés juridiques et dérives politiques ». *op.cit.*, p. 77 et s.

**211.** - L'absence totale d'autonomie des instances mise en place par la puissance coloniale conforte l'idée selon laquelle il n'a jamais été question pour la France d'octroyer un quelconque pouvoir de décision aux indigènes. Il était surtout question pour la puissance coloniale de transplanter « *des institutions organisées d'en haut pour servir de canaux au développement politique* ». La France colonisatrice cherche à travers la décentralisation du système colonial à se constituer un pouvoir moderne acquis à sa cause<sup>514</sup>. La participation à la vie politique timidement introduite par la création des organes municipaux brise les hiérarchies traditionnelles au nom de la liberté et de l'égalité républicaine. Les conséquences de la substitution des anciennes aristocraties par une nouvelle élite issue des rangs de l'administration coloniale consacrent le triomphe du modèle d'administration centralisé de la France. La municipalisation conduit progressivement les communautés traditionnelles autonomes à l'agonie.

#### B- Les facteurs favorables au maintien de la centralisation politico-administrative

**212.** - Nous avons jusqu'ici présenté la colonisation comme un phénomène de domination et de soumission. Aussi, il importe de revenir sur les différents facteurs qui ont facilité la pénétration et la prospérité européenne sur les territoires africains. Ce retour aux éléments psychologiques permet de comprendre pourquoi malgré les revendications d'autonomie, la situation coloniale demeure présente dans ses principales caractéristiques.

**213.** - La rencontre entre la civilisation européenne et africaine s'est établie dans un rapport de supériorité et d'infériorité qui hante encore aujourd'hui les populations africaines. La prospérité qu'a connue l'œuvre coloniale naît du complexe de supériorité de l'Européen sur le colonisé. À travers son discours civilisationnel, le colonisateur a réussi à persuader les peuples colonisés de leur infériorité congénitale de sorte à créer autour de lui un mythe qui suscite une crainte révérencielle à l'égard de son pouvoir<sup>515</sup>. Au-delà des mouvements de résistance contre la pénétration européenne, les populations noires vont rechercher dans le mythe l'origine de

---

<sup>514</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », *op.cit.*, p. XVIII.

<sup>515</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, *op.cit.*, p. 253.

la domination occidentale. Cette attitude fataliste conduit progressivement à l'intériorisation pour le paysan africain d'une situation de domination sur laquelle il estime n'avoir aucune prise. En somme, ainsi que le montre Véronique Gorog, l'Africain va essayer de donner un sens à ce phénomène de domination en intégrant l'homme blanc dans l'univers mythique traditionnel. La force du mythe dans l'explication du monde des sociétés négro-africaines précoloniales étant connue, la réalité de la domination s'explique par le détour du mythe. Le complexe d'infériorité est inscrit dans la structure mentale des Africains dès le début de la colonisation<sup>516</sup>.

Ce processus d'intériorisation de la domination à la suite de l'échec des résistances a conduit certains auteurs à affirmer que la soumission des colonisées à la domination occidentale était congénitale<sup>517</sup>. Octave Mannoni explique alors qu'il y'a chez les Africains un besoin de protection et donc de dépendance, car « *tous les peuples ne sont pas aptes à être colonisés, seuls le sont ceux qui possèdent ce besoin* »<sup>518</sup> de dépendance. Nous ne reviendrons pas sur le mépris qu'exprime une telle affirmation qui a fait d'ailleurs l'objet de très vives critiques dans la littérature sur la colonisation<sup>519</sup>. L'Européen a l'image du Dieu chrétien, se doit de protéger et de conduire ses brebis africaines vers de beaux pâturages où elles pourront enfin s'élever vers la Civilisation. Par une sorte de pédagogie institutionnelle s'installe un paternalisme « bienveillant » du colonisateur à l'égard des peuples africains. Trop fier au départ, ce paternalisme va se structurer en une méthode politique de gouvernement pour retirer toute assurance à l'indigène pour lui faire accepter son infériorité et par conséquent la supériorité du colonisateur ainsi que le modèle d'organisation du territoire qu'il prône<sup>520</sup>.

**214.** - Pour mener à bien cette mission d'élévation des populations primitives vers les Lumières, il a fallu mettre en place une politique ambitieuse d'instruction de la jeunesse. L'enseignement obligatoire du français et son érection en langue officielle de l'administration coloniale participent de ce mouvement de transformation. Le programme scolaire vante non

---

<sup>516</sup> V. GOROG, *L'origine de l'inégalité des races. Études des trente-sept contes africains*, cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique op.cit.*, p. 256.

<sup>517</sup> O. MANNONI, *Psychologie de la colonisation*, Seuil, 1950, p. 15.

<sup>518</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>519</sup> Voir en ce sens, F. FANON, *Peaux noires masques blancs*, Points, 2015 ; *Les damnés de la terre*, La découverte, 2019.

<sup>520</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et Droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone, op.cit.*, p. 259.

seulement les mérites de la colonisation, mais aussi pointait le caractère absurde des cultures traditionnelles africaines. Le gouverneur Roumel instruisait ainsi ses collaborateurs : « *il faut amener l'indigène, par un enseignement bien conduit, à situer convenablement sa race et sa civilisation au regard des autres races et civilisations passées et présentes. C'est un excellent moyen d'atténuer cette vanité native qu'on lui reproche, de le rendre modeste, tout en lui inculquant un loyalisme solide et raisonné* »<sup>521</sup>. L'heureuse diffusion du savoir se trouve ainsi prise dans le piège originel de la supériorité de la culture occidentale française. On était loin de l'idéal républicain proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen à la suite de la Révolution française. « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits...* »<sup>522</sup>. Tout porte à croire que les idéaux de Liberté et d'Égalité s'estompent au-delà des frontières métropolitaines.

**215.** - Pour toutes ces raisons, la colonisation constitue pour les peuples colonisés une véritable offense aussi bien sur le plan métaphysique que sur les plans physique et psychologique. La colonisation a détruit tout ce qui constituait l'essence de l'indigène africain. Cette perte de soi se manifeste différemment chez les masses paysannes accrochées au peu qu'il reste des formes d'organisations sociopolitiques traditionnelles et chez la nouvelle aristocratie intellectuelle profondément affectée par la situation coloniale. Alors que les premiers se sont résignés, les seconds expriment davantage le souhait de déposséder les détenteurs du pouvoir colonial. Ayant renoncé à sa personnalité, les rapports se définissent désormais en des termes nouveaux de « civilisés » et « non civilisés » en dehors de toute classification selon la couleur de la peau. L'élite politique et intellectuelle noire civilisée estime désormais recueillir les qualités nécessaires pour se substituer au pouvoir colonial. Frantz Fanon décrit avec exactitude ce procédé de substitution. Il écrit dans son ouvrage posthume *Les damnés de la terre* que « *cette catégorie de colonisés [l'élite lettrée] a déjà décidé de remplacer le colon, de prendre sa place* », <sup>523</sup> car l'instruction coloniale a aiguisé son appétit pour le pouvoir et les « manières des Blancs ». Elle se dit civilisée<sup>524</sup>. La contestation par les colonisés lettrés du pouvoir colonial ne signifie donc pas la destruction du système colonial. Convaincus que leur

---

<sup>521</sup> Cité par M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 260.

<sup>522</sup> Extraits de l'article premier de la DDHC de 1789.

<sup>523</sup> F. FANON, *Les damnés de la terre*, La découverte, 2019, p. 13.

<sup>524</sup> M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, op.cit., p. 261.

salut ne viendra que de la politique d'assimilation menée par la France colonisatrice, ils acceptent et font siennes l'idéologie du colonisateur<sup>525</sup>.

**216.** - En somme, la rencontre entre le pouvoir colonial et les populations indigènes s'est faite en Afrique noire sur fond de violence et de résignation. La combinaison de ces deux facteurs, soumission par la force et résignation a produit à terme chez le colonisé une attitude permanente de révérence à l'égard de tout pouvoir. L'intériorisation du système colonial suppose préalablement un rejet de soi et l'adulation de l'autre<sup>526</sup>. Ainsi, l'intégration active des catégories mentales métropolitaines produit chez la nouvelle élite politique titulaire du nouveau pouvoir une tentation à la reproduction de l'autoritarisme et de la centralisation qui a marqué la période de domination coloniale<sup>527</sup>. La masse africaine insuffisamment alphabétisée se soumet désormais au pouvoir de l'État nouveau de la même façon qu'il se soumettait hier encore au pouvoir colonial. Jaloux de ces nouvelles compétences, le noir civilisé en tant que nouveau chef n'entend pas les partager, reproduisant ainsi le système administratif hérité du pouvoir colonial.

**217.** - On comprend donc que l'administration locale n'est pas plus une priorité aussi bien pour les nouveaux dirigeants indigènes que pour les anciens colons pendant la période coloniale. Dans les pays où, la culture politico-administrative a été façonnée dans un contexte autoritaire, les nouveaux souverains n'entendent point accorder une quelconque autonomie à des organes municipaux. Au contraire, l'idée d'accorder des libertés locales suscite une profonde méfiance. La municipalisation entamée sous la colonisation est maintenue dans une constance qui pourrait surprendre l'observateur non avisé. Celle d'une émasculatation progressive de l'autonomie des collectivités territoriales au profit de la centralisation étatique.

---

<sup>525</sup> C'est à Albert Memmi qu'il revient le mérite d'avoir dressé le portrait impeccable du colonisé civilisé. Par un mécanisme connu de mystification : « l'idéologie d'une classe dirigeante se fait adopter dans une large mesure par les classes dirigées... En consentant à cette idéologie, les classes dominées confirment d'une certaine manière le rôle qu'on leur assigné. Ce qui explique, entre autres, la relative stabilité des sociétés ; l'oppression y est, bon gré mal gré, tolérée par les opprimés eux-mêmes... Il existe assurément — à un point de son évolution- une certaine adhésion à la colonisation. Mais cette adhésion est le résultat de la colonisation et non sa cause ; elle naît après et non avant l'occupation coloniale. Pour que le colonisateur soit complètement maître, il ne suffit pas qu'il le soit objectivement, il faut qu'il croie en sa légitimité ; et pour que cette légitimité soit entière, il ne suffit pas que le colonisé soit objectivement esclave, il est nécessaire qu'il s'accepte tel ». A. MEMMI, *Portrait du colonisé*, Pauvert, 1966, pp. 125-126.

<sup>526</sup> P.-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains, op.cit.*, p. 65.

<sup>527</sup> C. COQUERY-VIDROVITCH, « Les débats actuels en histoire de la colonisation », *Revue du Tiers monde*, vol. 28, n° 112, 1987, p. 784.

À ce titre, Thierry Michalon souligne que les pouvoirs « *issus du démantèlement des empires coloniaux [ont] disloqué les solidarités locales, régionales, ethniques au profit de la formation d'une solidarité nationale (...). Autoritaires et hypercentralisées [ces pouvoirs] ont bien été jusqu'à présent ennemies des libertés tant politiques que locales* »<sup>528</sup>. Cela se traduit d'un côté, sur le plan juridique, par la consécration de l'exécutif comme lieu unique de pouvoir avec une prééminence du chef de l'État. De l'autre, sur le plan institutionnel, le monopartisme se révèle être l'outil indispensable en faveur de la tendance à la centralisation.

**218.** - Le passage de l'univers administratif contrôlé par la puissance coloniale à un univers soumis au contrôle d'une minorité indigène suffisamment « blanchie » n'a pas suffi à restaurer le pluralisme dans l'exercice des fonctions administratives.

---

<sup>528</sup> T. MICHALON, « Autoritarisme et hypercentralisation : l'État africain contre les libertés », *Revue africaine de droit international comparé*, vol. 3, 1991, pp. 76-82.

## Conclusion du chapitre 2

**219.** - Phénomène de domination, la colonisation a été à l'origine de nombreux bouleversements dans les sociétés négro-africaines précoloniales. La domination coloniale s'est traduite par des changements institutionnels dans les sociétés précoloniales africaines. Elle emporte également en tant que phénomène global des conséquences sur les plans culturel, économique, politique et juridique. La colonisation produit un discours sur les structures institutionnelles des sociétés précoloniales entièrement reconfigurées par l'implémentation d'un système d'administration ayant pour support l'État moderne. La France métropolitaine, modelée par le régime napoléonien centralisateur, a laissé aux pays de l'Afrique noire francophone les caractères les plus détestables de son système administratif ruinant ainsi l'éclosion entamée pendant la période précoloniale d'une idée de décentralisation et d'autonomie locale. Le bilan colonial est loin d'être élogieux de ce point de vue. Unité, centralisation, uniformisation, telles furent les grandes valeurs transmises par la France à ses possessions africaines et reçues par les élites locales comme les composants nécessaires d'un État moderne<sup>529</sup>. Ces valeurs justifient l'échec de la décentralisation aussi bien dans les anciennes colonies qu'en France<sup>530</sup>.

---

<sup>529</sup> T. MICHALON, « Quel État pour l'Afrique ? », *Présence africaine*, vol. 3, n° 107, 1978, p. 18.

<sup>530</sup> B. FAURE, « L'échec de la décentralisation française : L'État, les élus et les règles », in F. CROUZATIER-DURAND, M. TOUZEIL-DIVINA (dir.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Ed. L'Épitoque, 2022, p. 281.



## Conclusion du titre 1

**220.** - La colonisation ne peut être mise hors de cause dans l'effondrement des formes d'organisation traditionnelles des sociétés africaines précoloniales. « *L'éthique coloniale* »<sup>531</sup> qui ignorait dans les territoires dépendants toute logique politique au profit d'un processus purement administratif va introduire un système administratif fortement centralisé. En mettant brutalement en contact au XIXe siècle un peuple européen conquérant avec des populations africaines péjorativement qualifiées de primitives, la colonisation a durablement affecté les institutions précoloniales. Le pouvoir né de cette période se distingue du pouvoir africain par son cadre explicatif : sacré et transcendantal, il devient légal et rationnel, car en désacralisant le pouvoir du chef africain l'administration coloniale l'a vidé de ses fondements. L'État moderne ainsi que le pouvoir qui s'y exerce sont des inventions de la colonisation.

**221.** - C'est la fin de la conception pragmatique de l'organisation sociale africaine dans laquelle les formes sont déterminées par le résultat à atteindre. Désormais, seule la beauté de l'épure institutionnelle<sup>532</sup> a un sens aux yeux des nouveaux dirigeants. L'espace politique va être recomposé sur la base de nouveaux découpages territoriaux dépourvus de base sociologique. L'observation de ce passé institutionnel nous prédispose à comprendre la nature des relations du couple colonisateurs-colonisés. La colonisation a produit des effets de masse et à très long terme qui se traduisent par la religiosité avec laquelle les concepts métropolitains sont intériorisés dans les consciences colonisées<sup>533</sup>. Elles sont encore historiquement « identifiées » aux métropoles en matière d'organisation politique et administrative. Le système colonial a fixé le cadre administratif général dans lequel s'insèrent les gouvernements nationaux depuis les indépendances. « *Cette amorce de normalisation de la vie politique dans le cadre d'une structure organisée à l'Européenne constitue l'aspect principal de la modernisation que les Européens ont alors introduite en Afrique, mais pour servir leurs propres desseins* »<sup>534</sup>. La « fin » de la colonisation n'a pas permis à

---

<sup>531</sup> T. MICHALON, « Quel État pour l'Afrique ? », *op.cit.*, p. 18.

<sup>532</sup> E. LE ROY, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du xx siècle », in *L'État en Afrique, indigénisations et modernités*, Cahier du GEMDEV, n° 34, 1996, pp. 97-99.

<sup>533</sup> P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France. L'Administration classique*, Fayard, coll. « Les savoirs », 1992, p. 185.

<sup>534</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions », *op.cit.*, p. 359.

l'Afrique de se réinventer. Elle a de nouveau été soumise à d'autres contraintes dans la construction des structures territoriales.

## TITRE 2 — LA RECONSTRUCTION SOUS INFLUENCE DES STRUCTURES TERRITORIALES DE L'ÉTAT

« Il n'y a pas de chose plus difficile à entreprendre et plus incertaine à réussir, ni plus périlleuse à conduire, que de prendre l'initiative pour introduire de nouvelles institutions »<sup>535</sup>.

**222.** - Les réformes des administrations territoriales en Afrique ont en commun leur caractère exogène. En effet, les réformes entreprises par les États d'Afrique subsaharienne ont été dictées par des impératifs extérieurs qui sont soit d'ordre financier soit lié à la mise en œuvre de plans de développement imposé par les organisations internationales. La recherche d'une politique capable de fournir à l'État un appareil administratif efficace rendant la gestion des affaires publiques possible devient ainsi une priorité<sup>536</sup>. Devant l'urgence de se doter d'institutions à la veille des indépendances, les leaders africains ont maintenu les structures administratives issues de la colonisation. Fortement centralisées, elles devaient conduire à la formation de l'unité nationale et favoriser le développement des jeunes États indépendants. Des décennies après les indépendances, il ne reste plus « *grand-chose des espoirs de développement qui avaient été mis dans les structures étatiques des pays africains. [...] Les économies des pays du continent sont à l'agonie et, la légitimité de leurs appareils de gestion sociale demeure toujours aussi faible. Le concept d'État gestionnaire ou promoteur du développement semble avoir complètement échoué en Afrique* »<sup>537</sup>. C'est dans ce contexte général de remise en cause du modèle d'administration centralisé que les institutions financières internationales vont imposer aux États africains une série de réformes institutionnelles. Parmi ces réformes, la décentralisation, par son attractivité<sup>538</sup>, occupe une

---

<sup>535</sup> N. Machiavel, Discours (III, 30), in *Œuvres* (traduites par Ch. Bec), Laffont, 1969, p. 123.

<sup>536</sup> Voir à ce propos, G. LANGROG, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 59, n° 6, 1973, p. 119.

<sup>537</sup> D. DARBON, « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 45.

<sup>538</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 995-1009.

place de choix dans les programmes de l'ensemble des bailleurs de fonds, qui vont en faire une conditionnalité de l'accès à l'Aide publique au développement (APD).

**223.** - Cette forte implication internationale en faveur de la décentralisation dans les États d'Afrique subsaharienne renforce par ailleurs les tentatives mimétiques. La quasi-totalité des pays francophones de l'Afrique de l'Ouest a hérité des institutions d'origine occidentale. Bien qu'une partie de la doctrine s'oppose à l'analyse des structures administratives africaines en termes de mimétisme<sup>539</sup>, force est de constater que les anciennes colonies françaises d'Afrique noire francophone n'ont pas fait preuve d'innovation institutionnelle<sup>540</sup>. Si l'on admet, avec Marie-Claire Ponthoreau, que « *l'emprunt en droit est sans doute beaucoup plus fréquent que l'innovation* »<sup>541</sup>, on constate par ailleurs que cet emprunt dans le cas des pays d'Afrique a été davantage contraint que voulu. Les autorités africaines se sont vues obligées d'intégrer dans leur droit public des constructions institutionnelles développées sous d'autres cieux. Sous l'influence conjuguée de l'attrait à la décentralisation et de l'assistance technique majoritairement française, des solutions importées, toutes faites, vont être imposées aux États africains. Ces derniers vont reproduire *in extenso* le modèle d'organisation territoriale de leur l'ex-puissance coloniale. C'est donc sans surprise qu'on retrouve dans les États d'Afrique noire francophone, à quelques exceptions près, les mêmes structures territoriales dont la construction s'inspire des évolutions institutionnelles en droit français (**Chapitre 1**). Le succès du modèle français d'administration territoriale en Afrique s'explique non seulement en raison de l'histoire commune que la France partage avec les États d'Afrique noire francophone, mais aussi à cause des différents changements intervenus dans la dogmatique internationale (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 — La perpétuation des cadres territoriaux hérités de la colonisation

Chapitre 2 — La décentralisation : une conditionnalité de l'aide au développement

---

<sup>539</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, 2009, pp. 45-55.

<sup>540</sup> E. MBONSI, Avant-Propos à C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003, p. 5 et s.

<sup>541</sup> M.-C. PONTTHOREAU, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », *AJDA*, 2006, p. 20.

## Chapitre 1 – La perpétuation des cadres territoriaux hérités de la colonisation

224. - « *Les configurations institutionnelles reflètent partout, quelle que soit la nature du régime, un entrecroisement complexe de biens importés et de biens conservés ou redécouverts* »<sup>542</sup>. L'analyse de la structure territoriale d'un État est révélatrice du fonctionnement concret d'un pouvoir politique. Les observateurs des institutions politico-administratives africaines abordent quasi systématiquement l'analyse des structures territoriales en Afrique sous l'angle du mimétisme postcolonial. Peut-on encore au XXI<sup>e</sup> siècle, ainsi que s'interrogeait Jean du Bois de Gaudusson, analyser les démocraties en Afrique en termes de mimétisme<sup>543</sup> ? La réponse à cette question est loin d'être évidente tant la doctrine est divisée sur le contenu même du concept de mimétisme. Le mimétisme se traduit-il par la parfaite transposition du modèle exporté ou par une simple conformité dans la terminologie utilisée ? Ou encore dans la pratique institutionnelle parce que le texte n'est qu'un support et que le mimétisme dans le texte ne signifie pas mimétisme dans les comportements des acteurs institutionnels<sup>544</sup> ? Une partie de la doctrine africaniste estime qu'il est dépassé aujourd'hui d'analyser les institutions africaines en termes de mimétisme, car ce concept ne permet pas — plus — de rendre compte de la complexité des institutions et du contexte international dans lequel elles sont créées<sup>545</sup>. Dans le même ordre d'idée, André Cabanis et Babacar Guèye estiment que les élites africaines n'ont pas copié leurs homologues français, mais « *tous ont puisé dans un fonds commun aux origines très variées et dont on décèle des traces dans à peu près tous les pays du monde* »<sup>546</sup>. Bien que cette idée soit pertinente, car elle consiste *in fine* à rejeter la perspective condescendante dans les études portant sur l'Afrique, elle ne nous convainc pas.

225. - L'analyse des structures territoriales en Afrique noire francophone montre que leur existence relève pour l'essentiel de l'héritage colonial. La levée du joug colonial aurait pu susciter la tentation chez les élites africaines de transformer radicalement les institutions en

---

<sup>542</sup> Y. MENY (dir.), *Les politiques institutionnelles du mimétisme. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993, p. 8.

<sup>543</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *op.cit.*, p. 45.

<sup>544</sup> F. DARGENT, « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n° 5, 2017, p. 1347.

<sup>545</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *op.cit.*, p. 45.

<sup>546</sup> A. CABANIS, B. GUEYE, « Dire le droit en Afrique francophone », *Droit sénégalais*, n° 11, 2013, p. 105.

place. Au contraire, la peur du chaos se mêlant à l'absence d'autres options réalistes ou raisonnables dans le temps court dont il disposait, celle de la continuité administrative est retenue par les dirigeants africains<sup>547</sup>. L'administration territoriale coloniale a établi des relais de commandement sur l'ensemble du territoire qui a constitué pour les nouveaux dirigeants nationaux « *un instrument d'action [...] précieux dans une période où ils devaient faire accepter leur propre autorité* »<sup>548</sup>. À cela s'ajoute l'influence de la formation des cadres et la coopération administrative entretenue dans les pays où l'indépendance a été obtenue pacifiquement avec l'accord de la puissance colonisatrice. Sans prétendre qu'il existe une homogénéité totale et parfaite dans tous les États d'Afrique noire francophone, il faut noter que cet héritage administratif est important et se retrouve dans l'ensemble des pays ayant en commun un passé colonial français. Pour répondre aux urgences post-indépendance l'administration africaine à commencer par « *se différencier* » et « *se rendre étrangère* » des structures traditionnelles « *en s'associant à l'administration génitrice métropolitaine coloniale, en se constituant héritière* »<sup>549</sup>. En perpétuant cet héritage colonial, les élites africaines perpétuent le déphasage entre le territoire des collectivités et les réalités locales. Ainsi, l'organisation territoriale en Afrique francophone s'inspirant des institutions françaises est organisée autour des communes (**Section 1**), des préfectures (**Section 2**) et des régions (**Section 3**).

### **Section 1 : L'ancrage de l'institution communale**

**226.** - L'introduction de « l'idée municipale »<sup>550</sup> et le développement de l'institution communale en Afrique subsaharienne sont liés à la présence européenne sur le continent. C'est dans la colonie du Sénégal que les premières communes ont été créées par l'administration coloniale. L'institution sur le continent africain d'un maire remonte au

---

<sup>547</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 68.

<sup>548</sup> G. CONAC, « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in G. CONAC (dir.), *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, Coll. « La vie du Droit en Afrique », 1979, p. XLVI.

<sup>549</sup> D. DARBON, « L'«aventure ambiguë» des administrations africaines de succession française dites francophones », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 211.

<sup>550</sup> M. DIOUF, « L'idée municipale en Afrique. Une idée neuve », *Politique africaine*, 1999, n° 74, p.13.

XVIII<sup>e</sup> siècle dans les villes de Saint-Louis et de Gorée<sup>551</sup>. Plus tard, le développement économique de la ville de Rufisque et de Dakar à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle va conduire l'administration coloniale à les ériger également en communes. Ces quatre communes appelées les « quatre vieilles » vont bénéficier d'un régime municipal identique à l'organisation métropolitaine notamment avec le décret du 1<sup>er</sup> août 1872<sup>552</sup>. Au Burkina Faso, les villes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou ont été érigées en communes mixtes dans la typologie de l'administration coloniale respectivement par des arrêtés du 4 décembre 1926 et du 1<sup>er</sup> août 1952. Les maires à cette époque étaient nommés par le commandant du cercle. En 1956, les deux villes sont érigées en communes de plein exercice avec des organes élus au suffrage universel direct. Au Niger, l'administration coloniale a institué les premiers conseils de notables par les décrets du 21 mars 1919 et du 1<sup>er</sup> avril 1936. La réforme municipale en Afrique occidentale française de 1955 a vu la création de la commune de plein exercice de Niamey et les communes mixtes de Zinder et Maradi érigées en 1958 en communes de moyen exercice. Il en va de même au Mali et au Togo où les premières communes ont été créées respectivement en 1918 et en 1929 sous le statut de communes mixtes.

**227.** - Les premières occurrences de la commune en Afrique remontent donc à la période coloniale. Cette institution demeure depuis lors présente dans les institutions africaines. Elle peut prendre diverses formes. Malgré le recours permanent à l'institution communale dans l'organisation territoriale de l'État postcolonial, elle ne bénéficie pas d'une définition précise dans les textes qui la consacrent. Les lois de décentralisation dans la majorité des États d'Afrique noire francophone se contentent d'affirmer que la commune est une « collectivité territoriale de base »<sup>553</sup>. L'idée de la commune collectivité de base, école de la liberté au sens où l'entend Alexis de Tocqueville<sup>554</sup> est pourtant difficile à défendre dans les ex-colonies

---

<sup>551</sup> L. JORE, « Les établissements français sur la côte occidentale d'Afrique de 1758 à 1809 », *Revue française d'histoire d'Outre-mer*, 1964, p. 257, mentionne un maire à Saint-Louis en 1778. Le « Maire de ville » apparaît encore dans l'État général des dépenses à faire au Sénégal pour l'année 1783 (AN Colonies C8 22) et dans une lettre du Ministre de la Marine au Commandant du Sénégal, en date du 23 avril 1789 (AS 1 B 1, pi. 212). Lire aussi, H. J. LÉGIER, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 201, 1968, pp. 414-464.

<sup>552</sup> H. J. LÉGIER, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n° 201, 1968, p. 415.

<sup>553</sup> Art. 17 du CGCT au Burkina Faso ; art. 56 Loi n° 2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo ; art. 20 du CGCT au Niger.

<sup>554</sup> « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitude à s'en servir.

françaises. En effet, la caractéristique principale des communes héritées de la colonisation est leur inadéquation aux solidarités communautaires préexistantes. Dans le but d'assurer l'ordre public et d'encadrer les populations, l'administration coloniale, tout comme celle postcoloniale, n'a pas tenu compte dans le découpage communal ni du caractère communautaire de l'organisation sociale africaine, ni vraiment des potentialités locales (§1). Cette situation emporte des conséquences quant à la viabilité économique des communes (§2).

### §1.- La commune, une collectivité territoriale de base

**228.** - La commune est la collectivité territoriale la mieux implantée dans le paysage administratif des États d'Afrique noire francophone. Elle est donc l'échelon administratif de base. Les législations nationales définissent d'ailleurs la commune comme « *la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle regroupe les habitants d'un espace territorial continu* »<sup>555</sup>. Cette définition, qui fait de la place de la commune dans la hiérarchie des organisations décentralisées, son critère absolu de définition, est pour le moins réductrice et insuffisante. Réductrice et insuffisante d'abord parce que, ainsi que le souligne Henry Roussillon, il n'est pas intellectuellement satisfaisant de définir une collectivité locale par sa seule taille, alors même que celle-ci constituerait un caractère important<sup>556</sup>. Ensuite, il y a également un risque de confusion, en partant de ce critère, entre la commune « cellule de base » et les unités administratives qui se situent en dessous de la commune.

En effet, cette définition ne prend pas suffisamment en compte les réalités sociologiques de l'organisation communautaire et villageoise dans les sociétés africaines. Dans un appel à la nation, le président Modibo Keïta<sup>557</sup> déclarait que « *le village est chez nous la cellule de base et c'est la vitalité de cette cellule qui engendrera la vitalité de la nation tout entière* ». À ce titre, la Constitution malienne du 22 septembre 1960 disposait en son article 41 que « *les collectivités territoriales de la*

---

*Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté* » A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, coll. « Idées », 1968, p. 72.

<sup>555</sup> Art. 56 de la Loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales ; art. 17 du CGCT du Burkina Faso ; Art. 20 du CGCT du Niger ; art. 1 du code des collectivités territoriales au Mali

<sup>556</sup> H. ROUSSILLON, *Les structures territoriales des communes*, thèse, LGDJ, p. 224.

<sup>557</sup> Modibo Keïta est le premier président du Mali indépendant. Il a dirigé le pays entre 1960 et 1968.

*République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades*». Cette disposition constitutionnelle transformait toutes les subdivisions administratives en collectivités qui s'administrent librement par des conseils élus. À l'exception des communes qui existaient déjà, aucune de ces collectivités territoriales ne verra le jour.

**229.** - La commune, telle qu'elle est définie dans le droit africain de la décentralisation, ne semble avoir aucun lien avec la communauté locale<sup>558</sup>. L'histoire du droit administratif français enseigne que la commune française trouve son origine dans la conjuration bourgeoise aux XI<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècles à travers le serment de commune. Il s'agit selon le propos d'Esmein d'« *une association sous la foi du serment, entre habitants d'une ville, pour se défendre mutuellement contre les agressions et les oppressions et pour empêcher entre eux les désordres et les violences. Elle porte souvent le nom caractéristique de pax, amicitia, foedus pacis* »<sup>559</sup>. Il est donc clair que la commune à l'origine est un phénomène purement communautaire qui a pris tout son sens avec l'œuvre révolutionnaire. La loi du 14 et 22 décembre 1789 en son article 7, en instituant « *une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* », a conçu un modèle simple pour l'organisation de la société reposant sur le vécu social. Ce caractère communautaire et spontané est introuvable dans le cadre de la création de la « commune africaine » depuis l'époque coloniale. Il aurait fallu, si l'on avait souhaité faire de la commune la collectivité infra-étatique par excellence, l'organiser autour des unités villageoises et des chefferies traditionnelles africaines. Mais tel n'a pas été le cas aussi bien dans la période coloniale que celle après les indépendances. Les communautés traditionnelles de base ont été écartées au profit de la création de nouvelles circonscriptions artificielle et technocratique.

**230.** - La loi française relative à la réorganisation municipale en Afrique noire de 1955<sup>560</sup>, qui a généralisé la pratique communale par la création des communes de plein et moyen exercice<sup>561</sup>

---

<sup>558</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales. Contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 85.

<sup>559</sup> Cité par A. T. KOKO, *op.cit.*, p. 85.

<sup>560</sup> Loi n° 55-1489 du 19 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

<sup>561</sup> Dans la commune de plein exercice, le maire est désigné au sein du conseil municipal, tandis que dans la commune dite de moyen exercice, le maire est nommé par le chef de la circonscription administrative parmi les fonctionnaires de sa localité.

dans les colonies françaises, continue d'être une source d'inspiration pour les textes de loi organisant la commune au sein des États d'Afrique noire francophone. Les législations nationales organisent les institutions communales autour de deux organes principaux : une assemblée délibérante, le conseil municipal et un exécutif composé du maire et des adjoints. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret<sup>562</sup> pour une durée allant de cinq ans au Mali, au Niger et au Burkina Faso, à six ans au Togo. L'article 7 du code des collectivités territoriales au Mali prévoit que « *le mandat du conseil communal est de cinq (5) ans. Toutefois, il peut être prorogé de six (6) mois par décret motivé pris en conseil des ministres. En cas de nécessité, il peut faire l'objet d'une seconde prorogation de six (6) mois par décret motivé pris en conseil des ministres* ». Au Niger, la prorogation ne peut intervenir qu'une seule fois, pour une durée de six mois par décret pris en conseil des ministres<sup>563</sup>. Ces prorogations interviennent généralement en cas de difficultés à organiser des élections municipales dans les délais prévus par la loi. En l'absence de pareilles dispositions, toute prorogation du mandat des conseillers doit être approuvée par le parlement, comme ce fut le cas au Burkina Faso avec l'adoption le 29 avril 2021 du projet de loi portant prorogation du mandat des exécutifs locaux.

Le nombre des conseillers municipaux varie en fonction de la taille de la population. Le chiffre de la population pris en considération est celui du dernier recensement général publié avant la tenue des élections<sup>564</sup>. Au Togo, il varie entre onze, pour les communes dont la population est inférieure ou égale à 50 000 habitants, et vingt-trois pour les communes dont la population est supérieure à 150 000 habitants. Au Mali, le nombre de conseillers varie entre onze, pour les communes d'au plus 10 000 habitants, et 45 pour les communes de plus de 200 000 habitants. Le nombre exact de conseillers à élire est fixé par décret pris en conseil des ministres au Togo ainsi qu'au Niger, et par arrêté du ministre en charge de décentralisation au Mali.

Le conseil municipal se réunit en session ordinaire, sous la présidence du maire, au moins une fois par trimestre. La durée d'une session ne saurait excéder cinq jours. En cas de convocation d'une session extraordinaire à l'initiative du maire, soit à la demande d'un président de commission permanente, soit d'au moins un tiers des membres du conseil, la

---

<sup>562</sup> Art. 25 du CGCT au Niger.

<sup>563</sup> Art. 23 du CGCT au Niger.

<sup>564</sup> Cf. not., art. 5 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 28 du CGCT au Niger.

durée de la session est de trois jours<sup>565</sup>. Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il est en outre chargé de programmer et de mettre en œuvre les actions de développement de la commune en harmonie avec les orientations nationales<sup>566</sup>. En cas de dissensions graves entraînant un mauvais fonctionnement du conseil municipal, la dissolution est prononcée par décret motivé pris en conseil des ministres. Elle entraîne la mise en place d'une délégation spéciale remplaçant provisoirement le conseil municipal avant l'organisation des prochaines élections municipales.

**231.** - L'exécutif du conseil municipal est assuré par le maire assisté par des adjoints. Le maire et les adjoints sont élus pour un mandat équivalent à celui des conseillers municipaux parmi les membres du conseil municipal à la première séance. Au Mali, le maire de la commune est investi sur la base des résultats définitifs des élections communales. C'est donc le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges qui est désigné comme maire<sup>567</sup>. Le nombre d'adjoints est déterminé en fonction de la taille de la population et du nombre de sièges au sein du conseil municipal. Ainsi, au Togo, le maire est assisté « *d'un adjoint pour les communes dont la population est inférieure ou égale à 50 000 habitants ; deux adjoints pour les communes dont la population est comprise entre 50.001 et 100 000 habitants ; trois adjoints pour les communes dont la population est comprise entre 100.001 et 150 000 habitants ; quatre adjoints pour les communes dont la population est supérieure à 150 000 habitants* »<sup>568</sup>. Au Niger, pour les communes dont la taille du conseil varie de onze (11) à quinze (15) sièges inclus, le maire est assisté d'un adjoint et de deux (2) adjoints pour les communes de seize (16) sièges et plus<sup>569</sup>.

Le maire est chargé de la mise en œuvre de la politique municipale dans l'intérêt supérieur de la commune et dans le respect des règles de l'État. Il dispose d'importants pouvoirs en tant que premier magistrat de la commune et représente également l'État au niveau de sa collectivité. Il bénéficie donc d'un dédoublement fonctionnel. L'importance et la complexité de ces fonctions justifient que certains États subordonnent l'accès aux fonctions exécutives à la satisfaction de certaines conditions. Au Niger, le législateur impose une condition de diplôme. Ainsi, l'article 52 du CGCT prévoit que « *le maire ainsi que le ou les adjoint (s) sont élus*

---

<sup>565</sup> Cf. not., art. 234 du CGCT au Burkina Faso ; art. 28 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>566</sup> Art. 88 Loi n° 2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo.

<sup>567</sup> Art. 50 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>568</sup> Art. 124 Loi n° 2019-006 préc.

<sup>569</sup> Art. 50 du CGCT au Niger.

*parmi les conseillers élus titulaires d'au moins le Brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou d'un diplôme équivalent*». Au Burkina Faso, selon les dispositions de l'article 255, alinéa 2 du CGCT, « *tout candidat aux fonctions de maire ou d'adjoint au maire doit remplir les conditions d'aptitude et de capacité intellectuelle, physique et morale nécessaires au bon accomplissement des missions et tâches d'administration des affaires communales* ». Ces conditions peuvent se révéler difficiles à remplir dans les milieux ruraux où le niveau d'alphabétisation est moins élevé.

En tant qu'agent de l'État, le maire exécute les lois et règlements dans la commune. Il est aussi à ce titre, officier de police judiciaire et officier d'état civil<sup>570</sup>. Pour l'ensemble de ces fonctions, le maire est soumis à l'autorité du représentant de l'État qui exerce sur lui un contrôle hiérarchique. Lorsqu'il agit au nom de la commune, le maire est placé sous le contrôle du conseil municipal ainsi que sous la tutelle administrative assurée par le représentant de l'État dans le département. Ordonnateur principal du budget, le maire est chargé notamment de l'exécution des délibérations du conseil municipal<sup>571</sup> et du maintien de l'ordre public dans la commune<sup>572</sup>. Il peut être suspendu ou révoqué<sup>573</sup>.

**232.** - La commune prend en charge la satisfaction des besoins de proximité en matière d'hygiène et de salubrité publique. Elle assure le maintien des services publics indispensables. L'État lui transfère également des compétences en matière d'éducation, de culture, de sport, etc. L'exercice de l'ensemble de ces compétences attribuées implique que les communes disposent des moyens nécessaires. C'est là que se pose à nouveau la question du choix des priorités pendant les découpages communaux. L'organisation actuelle de la commune en Afrique, consistant à poser des structures institutionnelles sur des espaces territoriaux sans une réelle prise en compte des réalités sociohistoriques et économiques, emporte des conséquences quant à la survie même des communes.

---

<sup>570</sup> Voir not., art. 263 & 264 du CGCT au Burkina Faso ; art. 69 & 70 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>571</sup> Voir, art. 257 du CGCT au Burkina-Faso.

<sup>572</sup> Art. 152 Loi n° 2019-006 *préc.* ; art. 81 du CGCT au Niger ; art. 261 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>573</sup> Voir les développements *infra* n°371 et s.

## **§2.- Une carte communale en manque de rationalisation : la nécessité d'une coopération intercommunale**

**233.** - L'émergence des territoires communaux dans les États d'Afrique noire francophone pose la question de la détermination du territoire pertinent pour l'organisation de la commune. Cette question a donné lieu à des réponses diverses à travers le continent. Le Togo, avec une superficie globale de 56 600 km<sup>2</sup>, compte 117 communes<sup>574</sup>. La région maritime compte à elle seule 32 communes réparties sur un territoire de 6100 km<sup>2</sup>. L'exiguïté du territoire n'a pas manqué de soulever des problèmes de délimitation des frontières communales. Si cet émiettement communal peut être considéré comme satisfaisant sur le plan de la démocratie locale, il l'est moins sur celui de la rationalité de la gestion. En effet, la multiplication des entités économiquement peu viables hypothèque les espoirs de développement. Le rapport sur la mise en œuvre de la décentralisation au Niger a montré, en se basant sur deux critères élémentaires, que sur deux cent cinquante-deux (252) communes quatre-vingt-seize (96) sont économiquement non viables<sup>575</sup>. Les deux critères utilisés sont la capacité des collectivités à mobiliser les ressources pour la prise en charge du personnel minimal de la commune ainsi que les charges de l'exécutif, soit les indemnités de fonction, de l'eau, de l'électricité et du téléphone et les charges afférents au fonctionnement des commissions. En ne prenant en compte que les dépenses relatives aux traitements et indemnités du personnel communal, on constate un nombre élevé de communes en incapacité de prendre en charge leurs dépenses de fonctionnement.

La situation est la même au Burkina Faso et au Mali. Dans ce dernier cas, le choix d'une communalisation intégrale du territoire a conduit à l'adoption d'une technique de découpage communal considérée au départ par beaucoup d'observateurs comme novatrice. La Mission de décentralisation a laissé le découpage au libre jeu du regroupement des différentes communautés avec toutes les difficultés que cette stratégie pouvait engendrer pour la viabilité des collectivités naissantes. Ces regroupements devraient se faire sur la base de quatre critères : le maintien et la dynamisation des solidarités sociales, la viabilité économique de chaque territoire érigé en entité administrative, la logique géographique et spatiale et enfin,

---

<sup>574</sup> Loi n° 2017-008 du 29 juin 2017 portant création de communes au Togo.

<sup>575</sup> DGDCT, *Rapport final sur l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger*, 2020, p. 121 et s.

dans une certaine mesure, la prise en compte du découpage existant. Les travaux de la Mission de décentralisation se sont achevés en 1996 avec la création de 703 communes, dont 19 communes urbaines. Plus de la moitié des communes ont une population inférieure à 18 000 habitants<sup>576</sup>. Malgré le libre choix laissé aux populations par la Mission de décentralisation, la création des communes au Mali a donné lieu à des situations de conflits débouchant sur le périllement de l'État en 2012. L'extrême pauvreté de certaines collectivités a servi de prétexte à un repli identitaire entraînant une crise politique et sécuritaire que l'État malien peine à résorber depuis lors.

**234.** - Ainsi, la création des communes économiquement non viables se révèle être un obstacle réhibitoire au développement économique et social qui est censé être promu par la décentralisation. Les collectivités territoriales doivent, à l'instar des personnes physiques, développer entre elles un système relationnel pouvant faciliter l'exercice en commun de leurs compétences<sup>577</sup>. Dès lors, la coopération intercommunale s'est imposée comme une première étape au renforcement de l'action des collectivités territoriales<sup>578</sup>. L'incitation à la coopération intercommunale repose sur un postulat simple. Ainsi que l'écrivait un auteur français, l'intercommunalité permet « *de remédier à l'inconvénient venant de ce que beaucoup de communes sont trop petites, dépourvues de ressources en hommes et en argent* »<sup>579</sup>. Il s'agit de constater que la commune n'offre pas l'optimum géographique nécessaire par la mise en place et la gestion d'un certain nombre de services publics locaux. Par conséquent, toute modalité de coopération entre communes est bienvenue afin d'élargir leur périmètre d'intervention et d'engranger des économies d'échelle. L'intercommunalité en tant que modalité de coopération entre au moins deux collectivités territoriales au sein de l'espace national permet une mutualisation des ressources des collectivités pour la réalisation d'action d'intérêt commun. Mais, pour être efficace, elle doit dépasser le cadre de la simple mutualisation des moyens pour la gestion de services communs pour devenir celle d'un projet de développement de territoires partagé par les collectivités territoriales membres. Les communes trouvent ainsi le moyen de faire

---

<sup>576</sup> PNUD, *Rapport sur le profil de pauvreté des 703 communes du Mali*, 2018, p.18.

<sup>577</sup> I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, thèse, L'Harmattan, 2007, p. 121 et s.

<sup>578</sup> Sur la critique de l'émiettement et la solution de l'intercommunalité en droit français, N. KADA, « L'intercommunalité sous les feux de la rampe », *RDP*, n° 5, 2015, p. 1187.

<sup>579</sup> L. ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1934, p. 175.

« communauté »<sup>580</sup> en liant leur destin, tout en fixant elles-mêmes le rythme de leur construction communautaire<sup>581</sup>.

D'une manière générale, la coopération entre communes trouve sa justification à travers deux approches différentes. Dans une approche purement fonctionnelle, l'intercommunalité est appréhendée comme un moyen d'améliorer la qualité du service public rendu. Elle peut aussi être considérée comme un levier de réforme de l'organisation territoriale de l'État et des collectivités décentralisées. Dans cette optique, l'intercommunalité constitue une étape sur la voie de la disparition programmée des communes actuelles<sup>582</sup>. À terme, l'intercommunalité peut conduire à repenser l'organisation territoriale de l'État à travers un découpage communal autour de véritables zones économiques plus larges qui favoriseraient une amélioration de l'assiette fiscale des collectivités. La coopération entre communes peut non seulement permettre une gestion commune des services publics locaux ; être un outil du développement local et de l'organisation rationnelle des territoires, mais aussi un instrument au service d'une plus grande solidarité territoriale<sup>583</sup>. Dans ce contexte, l'intérêt de la collaboration semble évident au regard de la mission de développement local confiée aux collectivités territoriales. Il ne s'agit pas de faire de la coopération intercommunale une panacée, mais elle peut contribuer à réduire les inégalités entre les communes et accroître les capacités financières des collectivités. La coopération intercommunale apparaît alors comme une source de marge de manœuvre financière<sup>584</sup> pour les collectivités africaines et potentiellement une source d'augmentation du niveau de satisfaction des besoins des populations.

**235.** - Les législations nationales semblent avoir pris en compte toutes ces considérations en fixant le cadre de coopération entre les communes. L'article 325 du CGCT au Niger prévoit

---

<sup>580</sup> Au sens philosophique du terme, voir notamment les travaux de l'universitaire et écrivain sénégalais F. SARR, *Afrotopia*, Ed. Philippe Rey, 2016.

<sup>581</sup> N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 33, 2014, p. 96.

<sup>582</sup> Cf. P. AGNAMA-EBOUMI, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, thèse, Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 299 ; N. KADA, « L'intercommunalité sous les feux de la rampe », *op.cit.*, p. 1190. Voir aussi pour une analyse critique des dernières réformes sur la question, M. DOUENCE, « La confortation du *statu quo* de la coopération intercommunale ou "beaucoup de bruit pour rien" », *RFDA*, 2020, p. 223.

<sup>583</sup> P. AGNAMA-EBOUMI, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, *op.cit.*, p. 300.

<sup>584</sup> N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *op.cit.*, p. 96 ; L. TARTOUR, « L'intercommunalité, source de marges de manœuvre financière », *RFFP*, n° 119, 2012, p. 35.

que « *les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération. Cette coopération peut se traduire par la création de structures appropriées de promotion et de coordination d'actions intercommunales (...) entrant dans leurs domaines de compétence* ». La coopération intercommunale se déroule sous le contrôle de l'État<sup>585</sup>. La loi togolaise précitée du 26 juin 2019 précise que « *l'État veille à cette coopération entre les collectivités territoriales afin de garantir la solidarité nationale* ». La recherche d'un équilibre entre les potentialités communales au niveau de chaque préfecture constitue un objectif de l'intercommunalité. Les structures intercommunales sont essentiellement constituées sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale dotés de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion<sup>586</sup>.

La coopération intercommunale prend diverses formes. Elle peut consister en une simple gestion<sup>587</sup> en commun des services à la population ou prendre la forme d'un véritable projet de développement territorial<sup>588</sup>. Dans le premier cas, il est créé un syndicat de communes qui matérialise la naissance d'une intercommunalité de gestion. Le syndicat des communes a donc pour vocation la gestion des services publics communs à plusieurs communes. Cette forme d'intercommunalité consacrée par le législateur togolais n'est pas partagée par les autres législations qui elles préfèrent la communauté de communes. En effet, cette dernière correspond au second cas présenté ci-dessus c'est-à-dire l'intercommunalité de projet. La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale à caractère fédératif. Elle est constituée par l'association volontaire de plusieurs communes afin de mutualiser des moyens et des services au profit d'un projet commun à l'ensemble du territoire de l'établissement. Selon le décret n° 2016-301 du 29 juin 2016 fixant le régime juridique de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Niger, l'objet de la communauté de communes est la création d'un espace de solidarité en vue de la réalisation d'un projet commun de développement économique et d'aménagement de

---

<sup>585</sup> Art. 25, Loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali.

<sup>586</sup> Art. 132 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>587</sup> Art. 39, Loi n° 2019-006 préc. : « *La coopération de gestion est la forme de coopération par laquelle des communes décident de la création d'un établissement public territorial ayant mission de gérer pour le compte des communes créatrices, un ou des services publics d'intérêt commun, sous la forme de syndicat de communes* ».

<sup>588</sup> *Ibid.*, art 40 : « *La coopération de projet consiste en l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace intercommunal, pour un ensemble de collectivités intéressées* ».

l'espace. La création d'une communauté de communes est organisée par le pouvoir législatif et réglementaire.

Si la loi prévoit que les communautés de communes sont créées sur l'initiative des communes concernées<sup>589</sup>, elle doit faire l'objet d'une approbation par l'autorité de tutelle. Au Burkina Faso, le gouverneur de région est l'autorité compétente pour adopter l'acte constitutif de la communauté de communes. L'arrêté d'approbation est publié au Journal officiel du Faso avec une mention obligatoire de l'objet, de l'identité des membres de la communauté ainsi que son siège social. Au Niger, le représentant de l'État dans la circonscription assure l'instruction préliminaire du dossier et le transmet au ministre en charge de la décentralisation. L'approbation de la création de la communauté est adoptée en conseil des ministres après présentation du projet de décret par le ministre de tutelle. La communauté de communes est donc créée au Niger par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales.

L'EPCI ainsi créé ne peut exercer que les compétences définies dans ses statuts. Cette règle de spécialité se conjugue avec celle de l'exclusivité. « *Les communautés sont encadrées par le principe de spécialité fonctionnelle des communautés et le principe d'exclusivité de la compétence transférée* » dispose l'article 131, alinéa 3 du CGCT au Burkina Faso. Une fois la compétence transférée à la communauté de communes, la commune ne peut plus intervenir. La communauté de communes est chargée uniquement de la gestion des affaires d'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire s'analyse comme « *la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal* »<sup>590</sup>. Il s'agit là d'un élément de distinction entre l'EPCI et les collectivités territoriales. Les pouvoirs de l'EPCI sont limités, ses organes dirigeants ne bénéficient pas non plus de la même légitimité démocratique que ceux des collectivités territoriales. Il n'existe pas de lien direct et propre entre les administrés et les organes de direction de l'EPCI.

**236.** - Il faut ici signaler que si la création des communautés de communes relève principalement de la volonté des collectivités concernées, le législateur togolais prévoit une hypothèse d'intercommunalités contraintes. En effet, la loi n° 2019-006 précitée impose aux communes issues d'un même ressort préfectoral de créer un cadre de coopération dénommé

---

<sup>589</sup> Art. 42 de la loi n° 2019-006 préc.

<sup>590</sup> *Ibid.*, art. 131 al. 2.

l'intercommunalité de préfecture. C'est le sens de l'article 30 de la loi qui dispose que « *les communes d'une même préfecture mettent ensemble obligatoirement un cadre de coopération* ». L'intercommunalité de préfecture apparaît comme une instance de substitution à la suppression de l'échelon préfectoral en tant que collectivité décentralisée. Elle est dotée d'un organe délibérant et d'un bureau. La désignation des conseillers de l'intercommunalité de préfecture se fait parmi les membres des conseils municipaux. La détermination du nombre de sièges des conseillers se fait sur la base du nombre total de conseillers de la commune la plus grande majoré de 25 %. Le nombre ainsi obtenu est divisé par le nombre de communes pour obtenir le nombre de sièges par commune devant siéger au sein de l'intercommunalité. Le nombre de sièges restant est réparti entre les communes sur la base d'un critère démographique<sup>591</sup>. Le bureau est composé de trois membres<sup>592</sup>. L'intercommunalité de préfecture est dirigée à tour de rôle par un représentant de chaque commune pour un mandat d'un an. Les deux autres membres du bureau sont soumis à la même règle de rotation.

**237.** - Le droit institutionnel de la coopération intercommunale, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui établissent la manière dont les structures intercommunales sont constituées, leurs organes, leurs modes de fonctionnement, reste encore à perfectionner dans le contexte africain pour prendre en compte, notamment, les exigences de démocratisation locale. L'expérience française montre que l'EPCI rencontre beaucoup de succès et « *bouleverse durablement le paysage administratif français en limitant très fortement les effets négatifs de l'émission communal excessif* »<sup>593</sup>. La France compte à ce jour 1 253 EPCI et seules 27 communes ne sont pas membres d'un EPCI. La doctrine africaine place beaucoup d'espoirs dans l'intercommunalité<sup>594</sup>. Toutefois, ce procédé est encore peu connu des autorités décentralisées et surtout, les « guerres de domination » entre les communes jalouses de leur territoire exigent

---

<sup>591</sup> Art. 31, Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>592</sup> *Idem.*

<sup>593</sup> N. KADA, « L'intercommunalité sous les feux de la rampe », *op.cit.*, p. 1190 ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 486, p. 402.

<sup>594</sup> P. AGNAMA-EBOUMI, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, *op.cit.*, p.304 et s. ; N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *op.cit.*, p. 96 et s.

empêche l'aboutissement du processus de coopération des collectivités africaines<sup>595</sup>. Malgré les critiques qu'on peut adresser à l'intercommunalité, l'expérience française montre tout de même qu'on peut en faire un outil de gestion de l'action publique locale. Encore faudrait-il, dans le cadre des États d'Afrique francophone, réussir non seulement le pari d'en faire un outil efficace de conception et de gestion des projets, mais aussi d'asseoir la légitimité démocratique des instances intercommunales en révisant le mode de désignation. Si la commune fait l'objet d'une attention particulière des acteurs de la réforme décentralisatrice en Afrique, la place de l'échelon préfectoral en tant que collectivité territoriale est de plus en plus contestée dans l'organisation administrative des États africains.

### ***Section 2 : L'ambivalence assumée de l'institution préfectorale***

**238.** - La préfecture équivalent français du département a gardé pendant longtemps la double nature de circonscription administrative et de collectivité décentralisée dans les États d'Afrique noire francophone. En même temps qu'elle relève de l'organisation déconcentrée de l'État à travers la figure du préfet, la préfecture dispose également d'un conseil préfectoral avec des conseillers élus. L'institution préfectorale a fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales<sup>596</sup>. Elle est perçue comme un échelon de trop qui affecte l'efficacité de l'action publique locale en Afrique. Aussi, en raison de ces origines historiques et des justifications pratiques de son existence, la collectivité préfectorale n'a pas cessé d'essuyer les critiques entraînant sa disparition progressive dans les pays de la sous-région ouest-africaine (§1). Cependant, malgré l'effacement progressif de la préfecture dans les pays objet de cette recherche, elle semble avoir encore un avenir certain au Mali où elle porte la dénomination de Cercle (§2).

---

<sup>595</sup> Voir le rapport final du colloque des maires de l'espace UEMOA sur « la problématique de l'intercommunalité dans l'espace UEMOA », octobre 2011.

<sup>596</sup> S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 79, n° 3, 2013, p. 605 ; M. TOUZEIL-DIVINA, « Voyage départemental dans la doctrine publiciste et française », *Pouvoirs locaux*, n° 116, 2019, p. 40 ; N. FERREIRA, L. JANICOT (dir.), *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?* LGDJ, coll. « LEJEP », 2017. Voir aussi, Dossier : Département : état des lieux, *AJCT*, 2019, p. 317 ; L. JANICOT, « Les départements : quel(s) avenir (s) », *AJDA*, 2019, p. 2417.

## §1.- La suppression de la collectivité préfectorale

**239.** - Les interrogations sur la pertinence d'une architecture territoriale à trois niveaux ont très vite fait apparaître l'échelon préfectoral comme le niveau de trop de l'organisation décentralisée. Plusieurs raisons ont pu être avancées pour justifier la suppression de ce niveau de collectivité territoriale : l'origine historique, la simplification des circuits administratifs et surtout la réalisation d'économies ainsi que l'amélioration de l'efficacité de l'action publique.

**240.** - L'échelon préfectoral est un héritage de la colonisation française. En effet, le cercle était l'institution centrale de toute l'organisation coloniale en Afrique occidentale française où l'utilisation de ce terme servait à rappeler la nature militaire de l'acquisition coloniale<sup>597</sup>. La construction de l'empire colonial s'est donc réalisée à travers l'institution des cercles de 1895 à 1946. Devenu une subdivision politique équivalente au département au moment des indépendances, le nom de Cercle a été modifié par les États nouvellement indépendants pour en finir avec cette connotation impériale. Ainsi, les cercles ont été transformés en préfecture ou département selon les pays. À ce jour, le Mali est la seule nation de l'Afrique noire francophone à avoir maintenu la dénomination de cercle. Cet héritage colonial fait apparaître l'institution préfectorale comme un outil de centralisation du pouvoir d'autant plus qu'après le changement de nom, cet échelon intermédiaire entre la commune et la région a continué par recouvrir deux réalités administratives distinctes. La préfecture était une circonscription administrative de l'État avec le préfet comme autorité responsable et une collectivité territoriale avec l'institution d'une assemblée délibérante et d'un président de conseil préfectoral.

Au Togo, les préfectures sont nées de la réforme administrative du 23 juin 1981. Cette réforme a conduit à la transformation des circonscriptions administratives coloniales en préfectures avec l'adoption de la loi n° 81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale. L'adoption de cette loi marque le début de la coexistence de la préfecture en tant que circonscription administrative et collectivité territoriale. L'article 10 de la loi du 23 juin 1981 prévoit que « *la préfecture est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie*

---

<sup>597</sup> R. F. BETTS, « La domination européenne : méthodes et institutions » in, A. ADU BOAHEN (dir.), *Histoire générale de l'Afrique, VII : L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, Éditions UNESCO, 1987, p. 344.

*financière* ». Elle est administrée par un conseil de préfecture qui élit en son sein un président et un comité permanent<sup>598</sup>. Il faut néanmoins relever que, assez curieusement, malgré l'institution d'une assemblée délibérante et d'un président du conseil élu, c'est le préfet qui assurait en réalité les fonctions exécutives et administratives au sein de la collectivité<sup>599</sup>. Le préfet représentait à la fois l'État et les populations sur le territoire concerné. C'est le sens des dispositions de l'article 14 de la loi de 1981 : « *le préfet exerce dans la préfecture les pouvoirs de police administrative. Il peut prendre toute décision pour assurer l'ordre et la tranquillité publique. Il représente la population et fait connaître ses besoins et aspirations à l'autorité hiérarchique* ».

Cette organisation superposée, considérée par certains auteurs comme innovante<sup>600</sup>, entraîne davantage de confusion dans la distinction de ces deux entités. Il ne s'agit pas non plus d'une particularité introduite par le législateur togolais pour prendre en compte les particularités locales, ainsi que semble l'expliquer Adiki Tovenim Koko dans sa thèse<sup>601</sup>. Cette confusion, voulue et souhaitée par le législateur, visait à promouvoir l'unité de l'État afin d'asseoir un système fortement hiérarchisé et centralisé comme ce fut le cas au Niger<sup>602</sup>. La Commission spéciale de « redécoupage administratif » mise en place par un arrêté ministériel de janvier 1995 au Niger a abouti à la construction d'un dispositif territorial à trois étages : commune, département et régions<sup>603</sup>. La loi n° 98-30 du 14 septembre 1998 qui crée 36 départements fixe leur limite et le nom de leurs chefs-lieux reconnaît aux départements un double statut de circonscription administrative déconcentrée et de collectivité territoriale autonome. L'autorité du préfet déteint sur celle du conseil préfectoral et de son président. C'est l'une des raisons pour lesquelles des voix se sont élevées pour demander la suppression pure et simple de l'échelon départemental, qui n'est une collectivité territoriale que de nom.

**241.** - Une réorganisation de l'administration territoriale autour de deux niveaux de collectivités : commune et région se sont imposées dans la majorité des États de l'Afrique

---

<sup>598</sup> Art. 11 & 12 Loi n° 81-8 du 23 juin 1981 *préc.*

<sup>599</sup> M. S. AMLALO, « La décentralisation en marche au Togo », Article disponible sur [www.afriquegouvernement.net](http://www.afriquegouvernement.net), Mars 2007, p. 4. La loi de 1981 fait coexister « *la circonscription administrative dirigée par le préfet et la collectivité décentralisée disposant d'une assemblée délibérante élue (le Conseil de Préfecture) et d'un Président de Conseil élu, mais c'est le préfet qui est chargé des fonctions exécutives et administratives* ».

<sup>600</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 99.

<sup>601</sup> *Idem.*

<sup>602</sup> M. DANDA, *Niger, une décentralisation importée. Une comparaison avec la France*, L'Harmattan, 2013, p. 76.

<sup>603</sup> Cf. S. HALIDOU, « Une décentralisation inachevée au Niger », *Télescope*, vol. 11, n° 3, 2004, p. 9.

noire francophone. L'évolution des structures administratives est apparue comme la condition *sine qua non* de la réussite du processus de décentralisation<sup>604</sup>. Il est impératif de faire évoluer les structures administratives pour atteindre les objectifs d'efficacité de l'action publique portés par les réformes décentralisatrices. La suppression de la collectivité préfectorale a donc pour but de supprimer certains frais liés à la gestion de cette collectivité, notamment les indemnités des élus, les frais de personnel, etc. L'empilement des trois niveaux de collectivités est considéré comme une source d'accroissement inutile des dépenses de fonctionnement, en plus de l'absence d'opérationnalité des trois niveaux de collectivités du fait notamment de leur déconnexion du contexte socio-économique et de leur inadéquation par rapport à la réalité des pays<sup>605</sup>. Ainsi, la suppression de la préfecture devait permettre la réalisation des économies substantielles en réaffectant les compétences et les ressources préfectorales entre les communes et les régions. En effet, le personnel préfectoral devra en cas de suppression être redéployé au sein des communes et des régions renforçant ainsi les capacités en ressources humaines de ces dernières. La commune et la région pourront ainsi remplir leur vocation de contributeur au développement local et régional.

**242.** - C'est le choix opéré par le Burkina Faso dès 2004, au moment de l'adoption de la loi n° 055-2004 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales. Les réajustements introduits par le CGCT burkinabè ont conduit à la consécration de deux niveaux de collectivités : commune et région, et à la suppression de la province en tant que collectivité territoriale. Au Niger, l'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales a également procédé à la suppression des départements en consacrant en son article 2 que « *les collectivités territoriales sont : la commune et la région* ». Les modifications de l'architecture de l'administration locale ainsi intervenues n'ont pas connu de résistance particulière en raison notamment de l'absence de constitutionnalisation de l'échelon intermédiaire dans ces pays.

Il faut rappeler qu'en France, le débat sur la suppression du département s'est enlisé en raison notamment de l'inscription de l'institution départementale en tant que collectivité

---

<sup>604</sup> S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *op.cit.*, p. 620.

<sup>605</sup> Le Doyen Vignon a soulevé, il y a déjà plusieurs années, le problème de la viabilité des collectivités locales dans les mêmes termes. Y. B. VIGNON, « Les aspects structurels de la mal administration au Togo », *Annales de l'Université du Bénin*, Tome XVII, 1997-1998, p. 75. Cité par S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liée à la décentralisation. Le cas du Togo », *op.cit.*, p. 620.

territoriale à l'article 72 de la Constitution. Sa suppression nécessiterait donc une révision constitutionnelle dont la mise en œuvre n'est jamais aisée, surtout au regard du contexte politique français. La fin annoncée du département depuis 2008 par le rapport Attali<sup>606</sup> n'aura pas eu lieu, car le gouvernement issu de l'alternance politique de 2012 n'a pas souhaité s'engager dans la voie de la révision. Le Premier ministre d'alors affirmait à ce propos que l'on avait encore « *besoin de cet échelon intermédiaire entre la région et la commune* »<sup>607</sup>. Le département en France est originellement conçu pour être au service de l'État et non directement des populations. Il est historiquement, écrit Jean-Marie Pontier, marqué par cette ambiguïté fondamentale, car il n'avait été pensé que pour être une simple circonscription administrative dont l'exercice des fonctions est placé sous l'autorité et l'inspection du Roi<sup>608</sup>. L'action départementale est alors conçue comme une collaboration à l'administration générale du Royaume d'où les soubresauts que connaît l'institution<sup>609</sup>. Si les dernières réformes législatives notamment, la loi RCT de 2010, la loi MAPTAM de 2014 et la loi NOTRe de 2015 ont « dévitaliser » les départements ; tous les projets visant leur suppression n'ont pas abouti et semblent même abandonnés garantissant ainsi l'avenir des départements<sup>610</sup>.

À la différence de la France, le Togo, qui se retrouvait dans la même situation, puisque la Constitution de 1992 avait inscrit en son article 141 la préfecture en tant que collectivité territoriale, la suppression de cette dernière s'est faite sans heurts. Le débat sur le projet de révision constitutionnelle s'étant porté davantage sur la question de la limitation du mandat présidentiel, la modification des structures administratives n'a retenu que très peu l'attention de la classe politique. Ainsi, la loi n° 2019-003 du 15 mai 2019, adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des députés composant l'Assemblée nationale, a procédé à la modification des dispositions de l'article 141 de la Constitution togolaise. Il dispose désormais que « *la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation, dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes et les régions* ». À la suite de l'adoption de la loi de révision constitutionnelle, le législateur a procédé à l'abrogation des dispositions relatives à l'organisation de la collectivité préfectorale, en adoptant la loi n° 2019-

---

<sup>606</sup> Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, 300 décisions pour changer la France, janv. 2008, décis. 19.

<sup>607</sup> N. FERREIRA, L. JANICOT (dir.), *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?* LGDJ, Coll. « LEJEP », 2017, p. 8.

<sup>608</sup> J.-M. PONTIER, « Une approche historique », in N. FERREIRA, L. JANICOT (dir.), *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?* LGDJ, Coll. « LEJEP », 2017, p. 14.

<sup>609</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>610</sup> L. JANICOT, « Les départements : quel(s) avenir (s) », *op.cit.*, p. 2417.

006 portant modification de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n° 2018- 003 du 31 janvier 2018.

**243.** - Les origines historiques de l'échelon préfectoral, ainsi que la volonté d'amélioration de l'efficacité de l'action publique, ont renforcé les critiques à l'égard de cet échelon entraînant sa suppression dans de nombreux États de l'Afrique noire francophone. Toutefois, cet échelon intermédiaire entre la commune et la région continue d'exister dans certains États, notamment au Mali.

## **§2.- L'exception malienne du maintien d'un échelon intermédiaire : le cas des cercles**

**244.** - Pendant la période coloniale, le cercle constituait l'échelon de base de l'administration coloniale dirigé par un officier de la métropole, le commandant de cercle. La vie politique et administrative de l'empire colonial français s'est développée très largement dans le cadre du cercle. En 1887 fut créé dans le Soudan français, l'actuel territoire du Mali, le premier cercle dans la localité de Bafoulabé. Dans les années qui ont suivi l'accession à la souveraineté internationale des pays de l'ancienne Afrique-Occidentale Française (AOF), le terme de « Cercle » a été remplacé par celui de « Préfecture » ou « Département ». Le Mali a quant à lui fait le choix non seulement du maintien de la dénomination coloniale, mais aussi de la préservation de cette institution en tant que collectivité territoriale. La loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales au Mali dispose à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 78 que « *le Cercle est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est composé de communes* ». Instrument de centralisation, les cercles issus de la période coloniale constitués d'un regroupement de cantons étaient conçus comme un outil administratif de gestion du territoire de manière uniforme. Le cercle au Mali est un cadre de mise en cohérence des stratégies et des actions de développement des communes qui le composent<sup>611</sup>. C'est ce caractère de pôle susceptible de se voir confier différentes missions en

---

<sup>611</sup> Art. 78, al. 2 du code des collectivités territoriales au Mali.

fonction des choix politiques qui en fait une institution pivot dans la stratégie gouvernementale.

**245.** - En tant que collectivité territoriale, le cercle bénéficie d'une organisation comparable à celle des communes avec un conseil de cercle et un bureau du conseil de cercle composé du président et des vice-présidents. Les conseillers de cercle sont élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq (5) ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel<sup>612</sup>. Toutefois, le code des collectivités territoriales prévoit que le mandat des conseillers de cercle « *peut être prorogé de six (6) mois par décret motivé pris en conseil des ministres. En cas de nécessité, il peut faire l'objet d'une seconde prorogation de six (6) mois par décret motivé pris en conseil des ministres* »<sup>613</sup>. Le nombre de conseillers est déterminé en fonction d'un critère démographique en prenant en compte le chiffre de la population issue du dernier recensement administratif. Le nombre des conseillers de cercle varie entre 27 conseillers pour les cercles ayant au plus 100 000 habitants et 41 conseillers par les cercles de plus de 300 000 habitants<sup>614</sup>. Conformément à l'article 100 de la loi du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales, « *le conseil de cercle se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du président. Celui-ci peut, toutefois, le convoquer en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Il est tenu, en outre, de le convoquer à la demande d'un tiers (1/3) des conseillers ou par le représentant de l'État dans le Cercle* ». Les délibérations du conseil du cercle sont exécutoires de plein droit dès leur publication et leur transmission au représentant de l'État dans le cercle. Toutefois, les délibérations portant sur : les budgets et le compte administratif, l'aliénation des biens du patrimoine et les emprunts de plus d'un an ne sont exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'État dans le cercle<sup>615</sup>. Le conseil de cercle peut être suspendu par arrêté du ministre en charge de la décentralisation ou dissous par décret motivé pris en conseil des ministres<sup>616</sup>.

---

<sup>612</sup> Art. 198 Loi n° 2022-019 du 24 juin 2022 portant loi électorale au Mali.

<sup>613</sup> Art. 80 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>614</sup> *Ibid.*, art. 79.

<sup>615</sup> *Ibid.*, art. 96.

<sup>616</sup> Sur la question du contrôle de l'État sur l'action des collectivités territoriales, voir les développements *infra* n°368 et s.

**246.** - Lors de la première séance suivant l'élection du conseil, il est procédé à l'installation du président du conseil de cercle sur la base des résultats définitifs des élections de cercle. Est investi président du conseil de cercle le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges. Une fois investi, le président du conseil de cercle assure la présidence du conseil de cercle qui procède à l'élection des vice-présidents au scrutin uninominal majoritaire. La différence entre le conseil de cercle et le conseil départemental en France va au-delà de la simple dénomination pour concerner les modalités mêmes de désignation du bureau du conseil. Le droit positif français consacre l'élection du président du conseil départemental à la majorité absolue des membres du conseil départemental pour les deux premiers tours et à la majorité relative pour le suivant. Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil départemental fixe le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente. Il est procédé à l'élection des membres de la commission permanente qui est composée du président du conseil départemental, de quatre à quinze vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres au scrutin de liste<sup>617</sup>.

Le président du conseil de cercle est le chef de l'exécutif et de l'administration de la collectivité territoriale de cercle. Il assume de multiples fonctions. Il prépare et exécute les délibérations du conseil de cercle. Il prépare et exécute le budget du cercle ; assure la gestion du personnel. Le président du conseil de cercle gère le domaine du cercle, à ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion<sup>618</sup>. Il peut également recevoir l'autorisation du conseil de cercle pour la durée de son mandat afin d'arrêter ou de modifier l'affectation des propriétés du cercle utilisées par les services du cercle ; de fixer, dans les limites déterminées par le conseil de cercle, les tarifs des redevances, etc.<sup>619</sup>

En ce qui concerne les compétences du cercle, la loi précitée du 2 octobre 2017 prévoit en son article 95 que « *le conseil de cercle règle par ses délibérations les affaires du cercle, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel* ». Le cercle dispose de compétences dans le domaine de l'enseignement par la prise en charge des collèges relevant l'enseignement

---

<sup>617</sup> Cf. art. L. 3122-1, L. 3122-4, L. 3122-5 du CGCT en France.

<sup>618</sup> Art. 134 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>619</sup> *Ibid.*, art. 135 & 136.

secondaire général, de l'apprentissage, de la formation professionnelle... ; de la santé ; de la jeunesse, des sports, des arts et de la culture<sup>620</sup>.

**247.** - L'échelon intermédiaire entre la commune et la région quelle qu'est la dénomination qu'on lui donne : « Préfecture », « département » ou « Cercle » connaît une destinée singulière dans les États de l'espace ouest-africain francophone. Créée au cours de la période coloniale, elle a fait l'objet de critiques et de remises en cause permanentes en écho au débat sur le maintien ou non de la collectivité départementale en droit français. Beaucoup de pays africains, notamment le Burkina Faso, le Niger et le Togo, ont franchi le pas de la simple contestation en supprimant purement et simplement cet échelon de l'architecture de l'administration locale. « Vilipendé et méprisé »<sup>621</sup> ailleurs, cet échelon semble trouver une nouvelle jeunesse dans le droit des collectivités territoriales au Mali. L'absence de consensus sur le maintien ou la suppression de l'échelon départemental est contrebalancée par la volonté unanime des décideurs politiques des pays objet de la présente recherche de promouvoir l'institution régionale.

### ***Section 3 : La consécration progressive de l'échelon régional***

**248.** - La région occupe une place incontestable aujourd'hui dans l'administration territoriale des États d'Afrique subsaharienne francophone. Dénoncée au départ par certains États d'Afrique francophone<sup>622</sup>, la régionalisation est de plus en plus perçue comme une « thérapie » pour calmer les courants centrifuges à portée autonomiste<sup>623</sup>. Ainsi, la tendance à la régionalisation correspond en Afrique subsaharienne francophone à une « *philosophie ou une*

---

<sup>620</sup> *Ibid.*, art. 95.

<sup>621</sup> Ces expressions ont été utilisées par les auteurs Auby et Pontier pour désigner la situation du département en droit français. Cf. F. AUBY, J.-M. PONTIER, *Le département*, Economica, coll. « collectivités territoriales », 1988, p. 5.

<sup>622</sup> « Toute propagande particulariste de caractère régionaliste, raciale ou ethnique, toute manifestation de discrimination raciale, sociale, sexiste, ethnique, politique ou religieuse sont punies par la loi ». Cf. article 8 alinéa 4 de la Constitution nigérienne de 2010. Le Tchad dénonce après « le régionalisme », « le tribalisme, le népotisme, les inégalités sociales » condamnant encore « la propagande à caractère tribal et régional » (article 5).

<sup>623</sup> E. MOUBITANG, « la régionalisation constitutionnel au Cameroun : étude d'une dynamique d'intégration nationale à l'épreuve du terrorisme international », *Revue numérique Afrilex*, 2021, p. 5.

*idéologie juridique par laquelle le bonheur devrait arriver c'est-à-dire la liberté et la paix*»<sup>624</sup>. Elle apparaît désormais comme le pôle pertinent de développement et de restauration de la paix. L'objectif est aussi de faire de la région un nouvel espace de définition et de mise en œuvre des politiques publiques locales. L'échelon régional semble progressivement s'affirmer comme une autorité supérieure au sein des collectivités territoriales. Elle se voit confier la planification, l'adoption des plans de développement, du plan régional d'aménagement en plus du transfert des compétences étatiques en matière de sport, de tourisme et d'action culturelle. Cette orientation novatrice en faveur d'un leadership régional pour une administration décentralisée cohérente axée sur la recherche de la performance et de l'efficacité n'est pas sans rappeler les efforts entrepris par le législateur français en ce sens depuis la loi NOTRe de 2015<sup>625</sup>. La région, qui jusque-là n'avait occupé aucune place véritable dans l'ordre politique, devient un enjeu dans la relance du processus de décentralisation et de restauration de l'État (§1) avec le renforcement de ces organes (§2).

## **§1.- Le développement de la régionalisation en Afrique**

**249.** - La région est aujourd'hui considérée comme l'échelon pertinent de mise en œuvre de projets d'envergure. D'une idée prosaïque associée à la crainte de l'État unitaire de voir son pouvoir et son autorité contestée, par des entités aux assises territoriales aussi grandes que les régions, s'est développée une idée plus conciliante. La régionalisation en Afrique est le fruit d'une longue évolution à la fois des esprits et des institutions. La notion de régionalisation, rappelle Jean-Marie Pontier, se situe à un double niveau, administratif et économique, non pas qu'elle ne soit pas politique, mais elle ne l'est que modestement<sup>626</sup>. Elle est, poursuit l'auteur, *«fréquemment comprise comme l'action du pouvoir central tendant à adapter certaines de ses actions dans un cadre régional. Appliquée à l'ordre administratif et juridique, le régionalisme semble tout naturellement conduire à la décentralisation. La décentralisation par la création d'une collectivité régionale est logiquement la*

---

<sup>624</sup> A. KPODAR, « Prolégomènes à une virée constitutionnelle en Afrique noire francophone : une approche de théorie juridique », in *Les voyages du droit, Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat*, LGDJ, p. 331. Voir aussi, N. GBEOU-KPAYILE, « L'idée de Constitution en Afrique noire francophone », *Revue numérique Afrilex*, 2014, p. 4.

<sup>625</sup> B. FAURE, « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? », *AJDA*, 2015, p. 1898.

<sup>626</sup> J.-M. PONTIER, « Région : collectivité territoriale », in *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 1710, actualisé en mai 2022.

conséquence de la doctrine régionaliste. C'est ainsi d'ailleurs que cela sera entendu à notre époque»<sup>627</sup>. Cette doctrine régionaliste conciliante vis-à-vis de l'État unitaire et de sa refondation a fait progresser l'idée régionale en Afrique au fil de l'évolution des dispositions constitutionnelles et législatives (A) pour faire d'elle un échelon de valorisation des potentialités locales (B).

#### A- De l'idée régionale à la consécration de la collectivité régionale

**250.** - Le régionalisation naît des revendications par certaines parties du territoire d'une reconnaissance de particularismes qui marquent l'identité d'une population. Parce qu'il traduit une volonté de remise en cause de l'unité républicaine, elle cristallise l'opposition entre ceux qui, d'un côté, craignent que la consécration des régions ne nuise à l'unité de la République et ceux qui, de l'autre côté, brandissent le fait régional pour appeler à une nouvelle organisation territoriale de la République. Certains auteurs voient d'ailleurs dans la régionalisation une avancée de l'État unitaire vers un État fédéral<sup>628</sup>. L'opposition entre la régionalisation et le fédéralisme n'étant plus en raison de la naissance de la collectivité régionale qu'une question de gradation<sup>629</sup>. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux revendications des indépendantistes corses qui ont obligé l'État français à y apporter des réponses institutionnelles<sup>630</sup> poussant le plus loin possible le régionalisme. Toutefois, il faut noter que l'essor de l'idée régionale est d'abord fortement marqué en France, comme dans les États de l'espace ouest-africain, par des préoccupations d'ordre économique (1<sup>o</sup>) avant son érection en tant que collectivité territoriale (2<sup>o</sup>).

#### 1. Le développement historique de l'idée régionale

**251.** - La naissance de l'idée régionale en Afrique de l'Ouest est liée à son développement historique en France. La région apparaît en France dans l'entre-deux-guerres comme un échelon pertinent pour la réforme économique de l'action de l'État. C'est par une circulaire

---

<sup>627</sup> *Idem.*

<sup>628</sup> R. PASQUIER, « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française », *AJCT*, 2016, p. 71.

<sup>629</sup> J.-M. PONTIER, « Région : collectivité territoriale », in *Encyclopédie des collectivités locales, op.cit.*, § 22.

<sup>630</sup> M. DOUENCE, « La Corse », *RFDA*, 2016, p. 645.

du 25 août 1917 que sont mises en place les premières institutions régionales françaises. Du nom du ministre qui les a créées, les « régions Clémentel » sont tournées vers la coordination et l'interventionnisme économique de l'État<sup>631</sup>. Sur la base de cette circulaire, les compagnies consulaires furent organisées en regroupements volontaires autour des chambres de commerce<sup>632</sup>. Pour Joseph Berthélémy, ces groupements ont eu une grande utilité, car « *leur concours a permis de pratiquer une décentralisation, accueillie avec faveur dans tous les domaines. C'est ainsi qu'est organisée avec persévérance la mobilisation économique, c'est-à-dire la coordination des efforts industriels et commerciaux vers le même but : la meilleure répartition des produits de chaque région et l'utilisation plus rationnelle de sa puissance* »<sup>633</sup>. Toutefois, leurs faibles moyens limitaient sérieusement leur capacité d'action et d'intervention à grande échelle. Ces groupements se sont vus reconnaître la qualité d'établissements publics avec le décret du 14 juin 1938. Mais, elles disparaîtront en septembre 1938 avec la création de nouvelles régions dites « régions Gentin »<sup>634</sup> qui confirme la vocation économique des régions. Le gouvernement de Vichy mettra en place en 1941 des préfets de régions en charge des circonscriptions administratives d'action qui ne constituaient en rien des collectivités territoriales. C'est pendant la décennie 1950-1960 que la question régionale va ressurgir à travers le problème de spatialisation des activités économiques c'est-à-dire de l'aménagement du territoire.

**252.** - Les élites politiques et économiques vont alors se saisir de cette occasion pour faire de la planification un outil indispensable à l'aménagement du territoire<sup>635</sup>. Le processus de régionalisation va connaître une ampleur considérable avec le passage de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République sous la présidence du Général de Gaulle. La planification régionale et la réduction des inégalités sont au cœur de son projet de modernisation. Il était question de faire de la région le niveau où l'administration pourra nouer et entretenir le dialogue avec les nouvelles couches sociales qui émergent c'est-à-dire les « forces vives » dont le régime est soucieux de s'assurer le soutien. Il s'agissait de construire un espace fonctionnel d'étude et de délibération afin de construire des pôles de développement équilibrés au sein de l'espace

---

<sup>631</sup> P. JAN, *Institutions administratives*, LexisNexis, coll. « Objectif cours », 2021, p. 103.

<sup>632</sup> J.-M. PONTIER, « Région : collectivité territoriale », *op.cit.*, § 31.

<sup>633</sup> J. BERTHELEMY, *Traité de droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd., cité par J.-M. PONTIER, *op.cit.*, § 31.

<sup>634</sup> J.-M. PONTIER, « Région : collectivité territoriale », *op.cit.*, § 34.

<sup>635</sup> R. PASQUIER, « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française », *op.cit.*, p. 71.

national<sup>636</sup>. L'échec du projet de référendum de 1969 qui entendait faire de la région une collectivité territoriale à part entière dotée de moyens propres, avec une assemblée d'élus, marque la fin de la régionalisation fonctionnelle<sup>637</sup>.

**253.** - Ce foisonnement d'idées autour du fait régional a reçu un écho favorable dans les anciennes colonies françaises d'Afrique occidentale. Ainsi, la régionalisation en Afrique suit dans les grands traits les mêmes évolutions qu'en France. L'idée régionale a progressé de sa conception en tant que circonscription administrative à vocation économique pour devenir une collectivité territoriale. Les États d'Afrique noire francophone vont très vite constitutionnaliser l'échelon régional même si son existence effective tarde à venir en l'absence d'élection des conseils régionaux. C'est le cas notamment du Mali qui dès son accession à la souveraineté internationale a entendu accorder à la région le statut de collectivité territoriale. Les pères de l'indépendance malienne s'étaient fermement engagés dans un projet ambitieux de décentralisation. Ainsi, la Constitution malienne du 22 septembre 1960 prévoit en son article 41 que *« les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les collectivités territoriales, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts de la République, du contrôle administratif et du respect des lois »*.

**254.** - La création de régions par la Constitution de la première République malienne intervient dans la continuité du projet de création de provinces entamé par les autorités coloniales en 1947 dans le but d'améliorer le fonctionnement des structures coloniales<sup>638</sup>. La mention de la région en tant que collectivité territoriale dans la Constitution malienne de la première République n'est ni anodine ni hasardeuse. Cette érection constitutionnelle de la région s'explique par deux raisons. D'abord, la prégnance continue des idées de l'ex-métropole et son impact sur les élites administratives et politiques africaines. Ensuite, et c'est la principale raison, qui n'est pas dépourvue de tout lien avec la première, c'est l'organisation en un État fédéral du Mali entre 1959 et 1960. En effet, la république soudanaise (actuel Mali)

---

<sup>636</sup> *Idem.*

<sup>637</sup> R. PASQUIER, « La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices », *RFSP*, vol. 53, n° 1, 2003, p. 101.

<sup>638</sup> M. DJIRE, A. KEITA, *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, Éditions Tombouctou, 2015, p. 38.

formait alors avec le Sénégal la fédération du Mali. Les deux textes législatifs relatifs à l'organisation administrative et territoriale adoptée par cette fédération consacrent les régions au titre de collectivité territoriale. La loi n° 60-3/AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation territoriale de la République soudanaise, promulguée par le décret n° 30/PC du 21 juin 1960, a structuré le territoire en région, cercle, arrondissement, commune et village pour les populations sédentaires ; en tribu et fraction pour les populations nomades. La loi n° 60-5-AL-RS du 7 juin 1960 portant organisation des régions et des assemblées régionales consacre, quant à elle, le statut juridique des régions comme collectivités publiques dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Au titre des institutions de la région, cette loi prévoyait l'existence d'un gouverneur de région et d'une assemblée régionale. La région était alors organisée en cercles, arrondissements, communes de plein ou de moyen exercice, villages et fractions.

Cependant, malgré cette profondeur historique de la région, il n'y a jamais eu d'élection pour mettre en place les assemblées régionales. Les régions étaient dirigées par les gouverneurs et les assemblées régionales remplacés par des commissions spéciales composées majoritairement des représentants de l'administration, sans pouvoir réel<sup>639</sup>. Les régions ont davantage fonctionné comme des circonscriptions administratives déconcentrées que des collectivités territoriales. Les premiers responsables du Mali n'ont pas voulu ériger les régions en entités politiques par peur des velléités irrédentistes ; ils en ont fait des régions économiques<sup>640</sup>.

**255.** - Au Togo, aucune des trois premières constitutions ne mentionne les régions. La Constitution de la première République de 1961 dispose que les collectivités territoriales sont les circonscriptions administratives<sup>641</sup> et les communes. Celle de la IIe République de 1963 reconnaît l'existence des collectivités territoriales sans les énumérer expressément. La Constitution de la IIIe République sera quant à elle marquée par une régression en supprimant purement et simplement le titre réservé aux collectivités territoriales. La première mention des régions figure à l'article 4 de la loi n° 60-4 du 10 février 1960 portant réorganisation administrative de la République du Togo qui dispose que les circonscriptions

---

<sup>639</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>640</sup> *Idem.*

<sup>641</sup> Ces circonscriptions administratives héritées de la période coloniale seront appelées plus tard transformées en préfectures.

administratives sont regroupées en régions économiques<sup>642</sup> contrôlées par un inspecteur de région nommé<sup>643</sup>. La loi n° 81-8 du 23 juin 1981 portant organisation territoriale au Togo va diviser le territoire en région, préfecture, commune, sous-préfecture, canton et village, en accordant la personnalité morale et l'autonomie financière aux préfectures et aux communes uniquement. Cette loi de 1981 ainsi que son décret d'application<sup>644</sup> ont fait de la région une circonscription administrative à vocation économique dirigée par un chef de région dépositaire de l'autorité de l'État.

**256.** - Ainsi, dans ces deux pays, la région a été mise en place d'abord pour des raisons économiques. Il était exclu de faire d'elle une force politique concurrente à l'État unitaire. La décennie 90 marque la consécration de la région en tant que collectivité territoriale.

## 2. La consécration de la collectivité régionale

**257.** - La décentralisation régionale se traduit par la consécration de la région en tant que collectivité territoriale. Elle induit la mise en place d'une démocratie régionale. En droit français, l'échec de la réforme de 1969 a conduit à la démission du Général de Gaulle sans pourtant que le débat sur la région s'estompe. Georges Pompidou qui le succède fait adopter la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 qui organise modestement la décentralisation régionale en créant de nouvelles régions sous la forme d'établissements publics régionaux. Ces établissements sont dotés de trois organes : l'assemblée délibérante, le comité économique et social et le préfet de région. L'année 1982 marque la consécration de la collectivité régionale qui se voit désormais appliquer le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il faut toutefois relever que la collectivité régionale entre dans l'histoire avec l'organisation des premières élections régionales au suffrage universel direct en 1986, soit quatre ans après la création des régions par le législateur de 1982. Cette avancée du droit de la décentralisation français va avoir un impact sur l'organisation administrative des États de l'espace ouest-africain francophone. En effet, dans les années qui ont suivi la consécration de

---

<sup>642</sup> On dénombrait 4 régions économiques jusqu'en 1965 avec l'érection de Kara en région.

<sup>643</sup> Art. 5, Loi n° 60-4 *préc.*

<sup>644</sup> Décret n° 81-129 du 6 juillet 1981 portant modalités d'application de la loi n° 81-8 *préc.*

l'échelon régional, les États africains ont procédé à une modification de leurs structures territoriales en y intégrant une décentralisation régionale.

**258.** - Le Togo qui, ainsi que nous l'avons montré précédemment, ne reconnaissait la région qu'en tant que circonscription administrative, va procéder à sa constitutionnalisation. Ainsi, la transformation de la région en collectivité territoriale s'est faite avec l'adoption de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République de 1992. Malgré les multiples révisions constitutionnelles, la région conserve sa place au sein de la Loi fondamentale qui en son article 141 dispose que « *les collectivités territoriales sont : les communes et les régions. [...] Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi* ». Le statut de la région n'est que partiellement constitutionnel, car la loi du 26 juin 2019 relatif à la décentralisation et aux libertés locales précise que « *les collectivités territoriales sont créées ou supprimées par la loi. La loi fixe la dénomination des collectivités territoriales* »<sup>645</sup>. Cependant, aucune élection des conseillers régionaux n'a été organisée au Togo depuis la consécration de la collectivité régionale. La région n'existe donc que de fait. Le ministère de l'Administration territoriale a entrepris des discussions avec la classe politique togolaise pour l'organisation prochaine d'une élection. Ces discussions ont abouti, le 3 mars 2022, à l'adoption de la loi portant création des nouvelles régions dite « loi de Kara ».

**259.** - Au Mali, après l'échec de la régionalisation proclamée dans la Constitution de la première République, les constitutions qui ont suivi ne mentionnent pas les catégories de collectivités. La région malienne a donc un statut originellement législatif qui découle de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali. Cette loi dispose en son article 122 que la région est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les premiers conseils régionaux ont été installés à la suite de l'élection organisée en 1999. Toutefois, l'organisation régionale va être remise en cause à partir de 2011 avec la crise politico-sécuritaire qui a débouché sur la déliquescence de l'État malien en 2012. La crise malienne a permis, toutefois, de renforcer la place de la région dans l'organisation administrative en tant qu'acteur de pacification et de restauration de l'État.

---

<sup>645</sup> Art. 2, al. 3 de la loi n° 2019-006 *préc.*

**260.** - Au Burkina Faso, la loi n° 041/98-AN portant organisation de l'administration du territoire prévoyait deux collectivités territoriales : la commune et la province. En 2001, les textes d'orientation de décentralisation adoptés en 1998 ont été modifiés par la loi n° 013-2001/AN du 2 juillet 2001 afin d'introduire la région dans l'organisation administrative de l'État. Elle a fait l'objet d'une consécration à l'article 8 du CGCT qui dispose que « *la collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle constitue une entité d'organisation et de coordination du développement. Les collectivités territoriales sont : la région et la commune* ». Au Niger, c'est la loi n° 98 -31 du 14 septembre 1998 qui crée les régions en transformant le statut des anciens départements. L'article 2 du CGCT au Niger reconnaît à ce titre la région comme une collectivité territoriale.

**261.** - Dans l'ensemble de ces pays, l'organisation administrative et territoriale fait coexister la région circonscription administrative et la région collectivité territoriale. Les deux types de régions se confondent dans leur territorialité et dans leur dénomination, mais se distinguent par leur statut et leur régime juridique. En tant que collectivité, la région dispose de deux institutions : un organe délibérant, le conseil régional, et un organe exécutif, le président assisté de vice-présidents. La région fonctionne dans les mêmes conditions que la commune. Elle dispose de compétences d'attribution dans les domaines du développement économique, social, éducatif, sanitaire, scientifique, culturel et sportif. L'échelon régional bénéficie aujourd'hui d'une attention particulière dans les États africains. L'intérêt renouvelé pour la décentralisation régionale dans ces pays se justifie par le consensus formé autour de la nécessité de territorialiser les politiques publiques pour non seulement approfondir la décentralisation, mais aussi refonder l'État<sup>646</sup> afin de mieux satisfaire les besoins des populations et préserver l'unité de la République.

---

<sup>646</sup> M. DJIRE, A. KEITA, *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, Éditions Tombouctou, 2015 ; C. DEBBASCH, *La décentralisation pour la rénovation de l'État*, PUF, 1976 ; E. MOUBITANG, « la régionalisation constitutionnel au Cameroun : étude d'une dynamique d'intégration nationale à l'épreuve du terrorisme international », *Revue numérique Afrilex*, 2021, p. 1.

## B- La territorialisation des politiques publiques : une réponse à la crise de l'État

**262.** - Le territoire est au centre des enjeux de développement. La prise en compte du territoire, de son histoire, de sa culture est essentielle dans la conception du développement. La territorialisation est ainsi au centre des politiques de décentralisation qui vise entre autres à moderniser et à renforcer l'action publique. La territorialisation est une approche des politiques publiques qui s'inscrit au sein des territoires selon leurs spécificités avec une prise en charge plus localisée des besoins des populations. Territorialiser c'est donc promouvoir le transfert des politiques publiques sectorielles vers des politiques publiques locales. En intégrant davantage la prise en compte des niveaux infranationaux dans l'élaboration des politiques publiques, l'action publique locale en ressort plus efficace. La territorialisation passe par une réorganisation profonde de l'appareil d'État à travers une politique de décentralisation régionale qui confère aux régions des compétences plus étendues<sup>647</sup>.

**263.** - La volonté de territorialiser prend son sens au regard des inégalités de développement régional. L'État doit pouvoir offrir à toutes les régions des chances égales de développement au nom du principe de solidarité<sup>648</sup>. L'égalité des chances sur l'intégralité du territoire national et donc entre les régions est comme le rappelle Odile Togolo, une affaire d'équilibre à entretenir en permanence. Tout déséquilibre accidentel ou voulu, c'est-à-dire toute tendance à privilégier ou à sous-estimer telle ou telle région par rapport à d'autres, peut déboucher sur des conflits affectant les efforts de développement<sup>649</sup>. En effet, les inégalités qui naissent du déséquilibre de développement constituent le fondement même des tensions sécuritaires que connaissent les États d'Afrique subsaharienne. La pauvreté et les déséquilibres régionaux servant de terreau aux groupes armés terroristes que ce soit au Burkina Faso, au Niger, au Mali ou encore récemment au Togo.

---

<sup>647</sup> B. DIAWARA, *Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'État au Mali en termes de gouvernance*, thèse, dactyl., Université Paris-Est, 2019, p.175.

<sup>648</sup> Art. 142 de la Constitution togolaise : « L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional ».

<sup>649</sup> O. TOGOLO, « La régionalisation : le défi de la souveraineté économique du pays », in M. KAMTO, S. DOUMBE-BILLE, B. M. METOU (dir.), *Regard sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie Bipoun Woum*, L'Harmattan, p. 79 et s.

**264.** - Dans le cas du Mali par exemple, le déséquilibre entre le Nord et le Sud est alarmant. Les plus grandes villes du Sud concentrent plus de 80 % de la population et de la richesse totales du pays alors que le Nord représente plus de 80 % de la superficie non habitée. Les régions de Kidal, Gao et Tombouctou ont constitué le bastion des groupes rebelles lors de la crise de 2012. Il s'agit, désormais à la faveur de l'Accord d'Alger de 2015, de faire de la région un nouvel espace politique et un cadre de développement économique pour réduire les disparités régionales. La commune ne pouvant en raison de son exigüité offrir un cadre propice pour la mise en œuvre des politiques de développement de grande ampleur, la région est plébiscitée. L'échelon régional est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'État et des interventions des collectivités décentralisées. Les politiques de planification et d'aménagement du territoire doivent s'efforcer à prendre en compte les réalités et les potentialités régionales pour un développement harmonieux. Il ressort des entretiens réalisés dans le cadre d'une étude sur la régionalisation au Mali<sup>650</sup>, que les acteurs, qu'ils soient issus de rang politique ou de la société civile, partagent la nécessité d'une territorialisation des politiques publiques pour sortir le Mali de l'impasse.

**265.** - Aucun développement ne peut réussir systématiquement par une approche sectorielle dans le contexte des États de l'Afrique subsaharienne. Pour éviter une juxtaposition des politiques sectorielles sans prise sur le réel, l'approche sectorielle et l'approche territoriale doivent être complémentaires. Faire le sectoriel sans le territorial ou le territorial sans le sectoriel n'a aucun sens<sup>651</sup>. L'absence de prise en compte des potentialités endogènes a abouti à ce que Jean Pierre Elong M'Bassi nomme «Le syndrome de Manantali»<sup>652</sup>. Cette ville malienne abrite l'un des plus grands barrages hydroélectriques d'Afrique de l'Ouest, mais se retrouve elle-même dépourvue de desserte et d'infrastructures adéquates.

**266.** - La régionalisation mue par cette volonté de prise en compte des réalités régionales dans la mise en œuvre des politiques publiques suscite des interrogations. Elles sont relatives non

---

<sup>650</sup> M. DJIRE, A. KEITA, *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, *op.cit.*, p. 10 et s.

<sup>651</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>652</sup> Manantali est une ville située sur le fleuve Sénégal au Mali. Elle abrite l'un des plus grands barrages hydro-électriques appelé barrage de Manantali et fournit de l'électricité à 4 pays différents (Mali, Sénégal, Mauritanie et la Guinée).

seulement à la préservation de l'intégrité territoriale et de la cohésion nationale<sup>653</sup>, mais aussi à la définition de la nouvelle carte régionale. Le débat sur le découpage et le nombre de régions est sans fin et n'est pas sans rappeler celui en France avec le contentieux suscité par la politique de fusion des régions de 2015<sup>654</sup>. La réforme de l'organisation administrative et territoriale a été relancée en 2012 avec l'adoption de la loi n° 2012-017 du 2 mars 2012 qui prévoyait le passage de 8 à 19 régions de manière progressive sur une durée de 5 ans. Le même jour est adoptée la loi n° 2012-018 qui crée deux nouvelles régions au nord du Mali : Taoudénit et Ménaka. À ce jour, seules dix régions sont opérationnelles sur le plan administratif avec à leur tête des autorités intérimaires en l'absence d'élection des conseils régionaux. Les lois de 2012 ont marqué une étape décisive dans la régionalisation au Mali. Toutefois, le processus de régionalisation a été interrompu en raison du coup d'État intervenu quelques jours après leur adoption le 22 mars 2012. Le retour à l'ordre constitutionnel en septembre 2013 a permis la tenue des « États généraux de la décentralisation » en octobre 2013. Cette rencontre a recommandé l'approfondissement de la régionalisation entamé par les lois de 2012 avec la reconnaissance de la capacité de l'échelon régional à mettre en cohérence les politiques et programmes nationaux et les priorités et programmes des collectivités territoriales et de coordonner la mise en œuvre du développement du territoire régional. La régionalisation ambitionne dans une logique de territorialisation de faire revivre les territoires régionaux en contribuant à un développement adapté et équilibré du territoire national qui tient compte de la diversité de ces territoires et des communautés qui y vivent tout en restant ancrées dans un ensemble national. Cependant, la situation se détériore à nouveau. Le dialogue entre l'État et les groupes rebelles s'enlise jusqu'à l'adoption des Accords d'Alger en 2015 qui place la région au cœur des enjeux de pacification.

**267.** - Si la régionalisation peut conduire au développement économique des territoires par la création de richesses et d'emplois, l'on s'interroge également sur les réelles intentions des acteurs de l'accord pour la paix et la réconciliation issu des pourparlers d'Alger. En 1990, la décentralisation communale a été pensée pour résoudre la crise touareg du Nord Mali. Deux décennies plus tard, pour répondre encore une fois aux irrédentismes des rebelles, la

---

<sup>653</sup> E. MOUBITANG, « la régionalisation constitutionnelle au Cameroun : étude d'une dynamique d'intégration nationale à l'épreuve du terrorisme international », *op.cit.*, p. 1

<sup>654</sup> V. not., F. HOURQUEBIE, « La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie », *AJDA*, 2015, p. 626.

régionalisation du pays leur est proposée comme la solution pour une sortie de crise. Le processus de régionalisation, tel que prévu dans les accords d'Alger, suscite des craintes dans son volet politique et institutionnel. Le texte de l'Accord d'Alger porte en lui-même les germes de sa contestation. En effet, le chapitre 3 du titre II de cet accord relatif au cadre institutionnel et à la réorganisation territoriale entend doter les régions d'assemblées régionales élues au suffrage universel direct. Le président de l'Assemblée régionale, chef de l'exécutif et de l'administration de la région, étant par ailleurs, lui aussi élu au suffrage universel direct. En prônant la mise en place des assemblées régionales et non des conseils régionaux et l'élection du président de région au suffrage universel direct comme pour le président de la République, les mouvements signataires de l'accord d'Alger cachent à peine le régionalisme ou le fédéralisme que l'on veut dissimuler sous le vocable de régionalisation<sup>655</sup>.

Une telle conception de la régionalisation peut conduire à un éclatement de la nation au regard de l'état de déliquescence dans lequel se trouvent les États d'Afrique en proie aux contestations multiples. Le législateur malien ainsi que celui des pays de l'Afrique subsaharienne francophone en général, semble avoir pris conscience de ces craintes dans l'attribution des compétences à la région.

## **§2.- Le refus d'une décentralisation du pouvoir normatif au profit des régions**

**268.** - L'institutionnalisation des régions est particulièrement lente parce que les régions portent en elles un handicap originel. Les pouvoirs publics sont en effet partagés entre deux visions contradictoires de l'espace régional. En même temps que la région constitue un espace fonctionnel important pour l'animation et la coordination des politiques publiques en faveur du développement ; ils craignent que l'autonomie régionale ne conduise à l'éclatement de l'État unitaire<sup>656</sup>. Des exemples de droit étranger<sup>657</sup> confortent cette crainte dans la mesure où

---

<sup>655</sup> E. DIARRA, « Le processus de régionalisation au Mali », in *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe : Perspectives comparatives*, Colloque de Rouen 2015 Disponible sur <https://webtv.univ-rouen.fr/videos/federalisme-decentralisation-et-regionalisation-de-leurope-le-processus-de-regionalisation-au-mali-par-eloi-diarra/> consulté le 22 octobre 2021 ; M. DJIRÉ, A. KEITA, *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, *op.cit.* p. 68.

<sup>656</sup> E. MOUBITANG, « la régionalisation constitutionnel au Cameroun : étude d'une dynamique d'intégration nationale à l'épreuve du terrorisme international », *op.cit.*, p. 1.

la régionalisation peut être perçue comme une phase de transition vers la construction d'un fédéralisme. Cette argumentation est suffisante à elle seule pour créer un climat de suspicions à l'égard des régions surtout dans les États d'Afrique noire francophone marqués par une instabilité croissante qui menace l'unité nationale. Par conséquent, les pouvoirs de l'échelon régional restent fortement limités et encadrés.

**269.** - Qu'il s'agisse d'une menace réelle ou supposée, les risques de la régionalisation pour l'unité nationale ne peuvent être ignorés dans l'étude de l'organisation administrative et territoriale de l'État en Afrique. Les mutations institutionnelles peuvent réveiller les vieux démons du nationalisme ambiant dans beaucoup de pays où les conditions de viabilité d'un État ne sont pas réunies<sup>658</sup>. Le maintien de l'unité nationale et de l'intégrité de l'État demeure depuis l'accession à la souveraineté internationale des pays d'Afrique noire francophones, une préoccupation majeure. La libre administration assortie de l'autonomie dont disposent les régions, couplée à la « *diversité géographique, culturelle et ethnique, crée une complexité susceptible de porter préjudice à l'unité nationale* »<sup>659</sup>. À ces facteurs viennent s'ajouter les conséquences négatives issues de la pénétration européenne en Afrique. La superposition d'un système d'administration moderne aux modes traditionnels de gouvernance ainsi que le dévoiement culturel constituent chacun un point de départ potentiel d'une série de tensions qui en se combinant et en se nourrissant réciproquement, hissent des obstacles sérieux sur le chemin de l'unité nationale<sup>660</sup> et par conséquent de la régionalisation.

**270.** - Ainsi, malgré la ferme conviction que les régions peuvent conduire au « bonheur » c'est-à-dire à la liberté et à la paix, l'État en Afrique n'entend pas leur accorder un pouvoir normatif. Or, l'autonomie d'une politique publique se mesure à l'aune des différentes ressources, qu'elles soient juridiques, financières ou organisationnelles, susceptibles d'être

---

<sup>657</sup> Voir les mutations de la forme d'État et les revendications vers plus d'autonomie en Italie, Espagne, Belgique, Grande-Bretagne.

<sup>658</sup> O. TOGOLO, « La régionalisation : le défi de la souveraineté économique du pays », in M. KAMTO, S. DOUMBE-BILLE, M.-B. METOU (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie Bipoun WOUM*, L'Harmattan, p. 87.

<sup>659</sup> J.-T. HOND, « État des lieux de la décentralisation territoriale au Cameroun », in M. ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, 2010, p. 101.

<sup>660</sup> J.-P. FOGUI, *L'intégration politique au Cameroun : Analyse centre-périphérique*, LGDJ, 1990, p. 42 ; O. TOGOLO, « La régionalisation : le défi de la souveraineté économique du pays », *op.cit.*, p. 89.

mobilisées pour sa mise en œuvre<sup>661</sup>. La région dans les États d'Afrique noire francophone ne dispose pas d'un pouvoir de premier rang, celui qu'elle choisirait librement et qu'elle exercerait d'initiative. Elle n'exerce que les attributions que l'État lui a consenties<sup>662</sup>. Héritier de la centralisation napoléonienne, l'État africain est à l'image de l'État français. Il dispose seul du pouvoir souverain, c'est-à-dire de la capacité à déterminer non seulement sa propre compétence, mais aussi celle des autres institutions publiques. La régionalisation dans les États de l'espace ouest-africain francophone est une régionalisation administrative identique à celle qui existe en France et qui ne reconnaît aucune compétence normative aux régions<sup>663</sup> sous réserve des dérogations à titre expérimental<sup>664</sup>.

**271.** - Les textes de loi relative à la décentralisation, s'inspirant du droit français, ne reconnaissent qu'un pouvoir réglementaire local résiduel<sup>665</sup> aux collectivités territoriales. Dans la conception française de l'administration territoriale dont a hérité l'État en Afrique, les collectivités territoriales ne sont que des relais de l'expression législative<sup>666</sup>. Elles sont partie intégrante de la chaîne d'exécution qui descend sans interruption du ministre à l'administré par l'intermédiaire des régions et des communes. Cela se traduit notamment dans le rappel constant fait par le législateur africain aux collectivités territoriales qui doivent exercer leurs compétences en cohérence avec les orientations nationales. Les règles juridiques posées par l'État doivent donc iriser simultanément tous les territoires de la République afin de garantir l'égalité et l'indivisibilité de la République. L'hésitation des pouvoirs publics en Afrique à donner à la décentralisation régionale une portée normative trouve ainsi sa justification.

---

<sup>661</sup> R. PASQUIER, « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française », *op.cit.*, p. 79.

<sup>662</sup> Cf. en droit français, F. DELPÉRIÉ, *Le fédéralisme en Europe*, PUF, coll. « Que-Sais-je ? », 2000, p. 77.

<sup>663</sup> Cf. G. CHAVRIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, 2011 ; L. JANICOT, « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2016, p. 664.

<sup>664</sup> L.O n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; art. 72 al. 4 issu de la révision constitutionnelle de 2003. Voir sur la question l'étude de, L. JANICOT, M. VERPEAUX, « Réformer sans réviser », *AJDA*, 2021, p. 1375.

<sup>665</sup> B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, thèse, LGDJ, 1998. Voir aussi du même auteur, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 2021.

<sup>666</sup> Le schéma pensé par Sieyès avec la loi au centre rayonnant sur les citoyens placés en circonférence l'illustre parfaitement : « *Je me figure la loi au centre d'un globe immense ; tous les citoyens sans exception sont à même distance sur la circonférence et n'y occupent que des places égales ; tous dépendent également de la loi, tous lui offrent leur liberté et leur propriété à protéger ; et c'est ce que j'appelle les droits communs des citoyens, par où ils se ressemblent tous. Tous ces individus correspondent entre eux, ils négocient, ils s'engagent les uns envers les autres, toujours sous la garantie commune de la loi* » E. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le tiers État ?* Paris, 1788, chap. VI « Ce qui reste à faire. Développement de quelques principes ».

272. - Nonobstant ce refus de mettre en place des gouvernements régionaux, la région dispose en réalité de suffisamment de possibilités pour qu'elle puisse réaliser les progrès socio-économiques espérés à condition qu'elle sache saisir les opportunités qui lui sont offertes. En effet, la loi reconnaît à la région de larges compétences en matière économique, sociale, culturelle et sportive de sorte que, le fait qu'elle n'ait pas reçu les attributs de souveraineté, notamment le pouvoir de légiférer, ne constitue pas un obstacle qui l'empêcherait de s'affirmer comme entité territoriale autonome<sup>667</sup>. Il est évident que cette autonomie sera moindre par rapport à celle dont bénéficient les régions italiennes, belges ou anglaises dont le fonctionnement se rapproche de celui d'un État fédéré. Il faudra néanmoins s'en contenter, car les risques de sécession et de fédéralisme sont à prendre en compte dans l'organisation administrative de l'État en Afrique. Il convient d'empêcher que le passage à la régionalisation ne constitue davantage une menace pour les jeunes États d'Afrique noire francophone. Les surenchères régionalistes affaiblissent davantage la capacité gouvernante de l'État. Le risque de basculement de l'édifice est important pour des États qui demeurent des géants au pied d'argile.

---

<sup>667</sup> O. TOGOLO, « La régionalisation : le défi de la souveraineté économique du pays », *op.cit.*, p. 89.

## Conclusion du chapitre 1

273. - La carte administrative des États de l'espace ouest-africain francophone est pour l'essentiel issue de la période coloniale. La colonisation européenne a d'abord été l'expression d'un impérialisme territorial. Pour assurer les desseins de l'entreprise coloniale, l'administration coloniale devait s'appuyer sur une organisation administrative et territoriale qui comprenait les communes, les cercles et les subdivisions administratives. Les premières expériences de décentralisation dans les États d'Afrique noire francophone nouvellement indépendants ont généralement conduit à la mise en place de structures territoriales identiques à celle de la période coloniale. Ainsi, les communes ont été maintenues dans l'ensemble des pays sans une remise en cause de leur ancrage territorial. Les cercles et les subdivisions administratives ont été transformés d'abord en circonscriptions administratives<sup>668</sup>, avant d'être érigés plus tard en collectivités territoriales sous la dénomination de «Préfecture», «Département» ou «Cercle». L'institution préfectorale a fait l'objet de nombreuses contestations qui ont conduit à sa suppression en tant que structure territoriale décentralisée. Néanmoins, elle continue d'exister au Mali qui d'ailleurs a choisi de préserver la dénomination coloniale de «Cercle». Quant à la région, elle n'existait pas formellement pendant la colonisation. Toutefois, l'organisation décentralisée de la République française a continué d'être une source d'inspiration pour ces anciennes colonies qui placent désormais dans la région les espoirs de paix et de développement économique. Au-delà des structures territoriales, les pays africains ont aussi hérité des principes d'organisation administrative construite autour de l'unité républicaine.

---

<sup>668</sup> Loi n° 60-4 du 10 février 1960 portant réorganisation administrative de la République du Togo.



## Chapitre 2 – La décentralisation : une conditionnalité de l'aide au développement

274. - Le phénomène d'internationalisation ou de globalisation du droit<sup>669</sup> est vécu différemment par les États selon leurs situations. Autrement dit, la question ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'on soit face à des pays en transition démocratique<sup>670</sup> comme ceux de l'Afrique ou des États ayant une démocratie consolidée<sup>671</sup>. À l'aune de la décennie 90, les pays d'Afrique se sont vus obligés de se conformer à de nouveaux standards de démocratie en échange de l'Aide publique au développement. La trilogie «droits de l'homme — démocratie pluraliste — État de droit»<sup>672</sup> constitue le nouveau sésame pour participer à de nombreuses organisations internationales ou pour bénéficier des aides de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds internationaux. Seuls les « bons élèves », qui promeuvent les valeurs de la démocratie occidentale, peuvent bénéficier de l'aide économique<sup>673</sup>. Dans le même sens, les institutions financières internationales vont axer leur discours sur la « bonne gouvernance » et imposer le « Consensus de Washington »<sup>674</sup> pour obliger les États africains à épurer leur dette. La décentralisation va dans ce contexte devenir le cheval de bataille des organisations internationales qui placent en elle les espoirs du renforcement de l'efficacité de l'action publique en Afrique.

275. - Imposés de l'extérieur sur l'action combinée des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds, les États africains disposent de peu de marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la décentralisation. Les « entrepreneurs institutionnels » occidentaux vont exporter la décentralisation comme un outil à part entière de développement selon les dogmes occidentaux sans une réelle réflexion quant aux spécificités nationales des pays africains. La greffe institutionnelle qui en résulte empêche alors toute reconnaissance d'un droit à la

---

<sup>669</sup> J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, Montchrestien, 2010.

<sup>670</sup> C. EUZET, *Éléments pour une théorie générale des transitions démocratiques de la fin du XXème siècle*, thèse, dactyl., Université de Toulouse I, 1997.

<sup>671</sup> M.-C. PONTTHOREAU, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », *op.cit.*, p. 20.

<sup>672</sup> J. CHEVALLIER, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », in C.-A. MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, 2001, p. 39.

<sup>673</sup> S. BOLLE, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Revue numérique Afrilex*, 2001, p. 1.

<sup>674</sup> Il s'agit d'un ensemble de règles édictés par John Williamson relatives à la bonne gestion macroéconomique, la bonne gouvernance institutionnelle et l'orientation vers le marché. Le respect de ces règles conditionne les aides financières aux pays en développement.

différence. Or, un processus d'harmonisation fondée sur un consensus autour des valeurs communes de bonne gouvernance aurait pu permettre aux États africains de mettre en place des solutions endogènes s'inspirant des réalités sociologiques propres au continent. Mireille Delmas-Marty souligne à ce propos que c'est l'existence ou l'absence de marge d'appréciation nationale qui permet de distinguer l'unification de l'harmonisation<sup>675</sup>. La décentralisation intrinsèquement liée au processus de démocratisation<sup>676</sup> se répand en Afrique comme par une sorte de mimétisme<sup>677</sup> avec le concours des bailleurs de fonds internationaux.

**276.** - Un tel changement dans le fonctionnement des administrations appelle nécessairement une adaptation des normes juridiques qui régissent les rapports entre les différents acteurs de l'administration publique. La matérialisation de la décentralisation doit donc passer par l'élaboration d'un cadre légal et réglementaire pour sa mise en œuvre effective. L'ingénierie institutionnelle étant en panne<sup>678</sup>, faute de formation adéquate des acteurs nationaux annihilant ainsi toute capacité à l'innovation, les gouvernements africains vont recourir à l'expertise des pays partenaires au développement, en particulier la France. Les experts sollicités dans le cadre de la coopération décentralisée ou de l'assistance technique vont concevoir les textes en se référant à leur modèle avec des critères de référence hors d'atteintes, conçus en d'autres lieux et tributaire de présupposés et de conceptions *a priori* idéalistes ou utopistes<sup>679</sup>. L'internationalisation du droit a transformé l'enjeu politique et culturel de son exportation<sup>680</sup>. L'ambition clairement affichée est d'influencer par la coopération internationale la formation du droit à travers la diffusion de modèle et des

---

<sup>675</sup> M. DELMAS-MARTY, « Les processus de mondialisation du droit », in C.-A. MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, 2001, p. 72 : « alors que l'unification suppose des règles précises auxquelles les États sont tenus de se conformer à l'identique, en application d'une stricte hiérarchie des normes, l'harmonisation implique un affaiblissement de la hiérarchie, imposant seulement un rapprochement autour de principes communs, qui ménage une sorte de droit à la différence, chaque État gardant une marge pour mettre en œuvre ces principes, à condition que la proximité soit suffisante pour être jugée compatible. La détermination d'un seuil de compatibilité est donc le corollaire de l'apparition d'une marge nationale d'appréciation ».

<sup>676</sup> Cf. C. NACH-MBACK, *Démocratisation et décentralisation ; genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003.

<sup>677</sup> Cf. F. PETTEVILLE, *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération nord-sud*, coll. « Logiques politiques », L'Harmattan, 1995.

<sup>678</sup> E. MBONSI, Avant-propos à C. NACH-MBACK, *Démocratisation et décentralisation ; genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 6.

<sup>679</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, Préface à C. NACH-MBACK, *Démocratisation et décentralisation ; genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 7.

<sup>680</sup> O. DUTHEILLET DE LAMOTTE, M.-A. LOUTERNERIE, *L'influence internationale du droit français*, La Documentation française, 2001, p. 13 : « Il s'agit toujours, comme hier, au travers de la négociation de conventions internationales bilatérales et multilatérales, de l'envoi de missions d'expertise, [...] de marquer la présence d'un État au travers de son droit et de ses juristes ».

valeurs françaises. L'intégration de la décentralisation dans le discours international (**Section 1**) comme unique modèle de développement et de refondation de l'État en Afrique a contribué à asseoir l'influence occidentale et française en particulier en Afrique francophone subsaharienne (**Section 2**).

### ***Section 1 : L'action internationale en faveur de la décentralisation***

277. - La décentralisation a progressivement fait son chemin dans le discours international. Surfant sur l'érosion de l'État centralisé ainsi que dans la croyance du rôle des autorités locales dans la promotion du développement local, la décentralisation est érigée en modèle de développement. On attend de la décentralisation administrative qu'elle assure une meilleure efficacité de la gestion des affaires publiques locales. En effet, puisqu'elle permet un transfert de compétences des autorités centrales vers les collectivités territoriales, la décentralisation est présentée comme le moyen pertinent pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance en Afrique. Par suite, les gouvernements africains vont opter, pas toujours de bon gré, pour un ajustement à l'ordre international en adoptant clairement la trilogie « droits de l'homme — démocratie pluraliste — État de droit » censée être favorisée par la décentralisation. Ainsi que le souligne René Otayek, « *la décentralisation s'impose comme une norme universelle, étroitement associée à l'universalisation d'une autre norme, la démocratie de marché, unique produit désormais disponible sur le marché du design institutionnel et idéologique depuis la chute du modèle soviétique* »<sup>681</sup>.

278. - L'on ne peut s'empêcher de faire le lien entre le renouvellement de l'intérêt pour la décentralisation et les efforts entrepris par les libéraux en France au début du XIXe siècle pour lutter contre la centralisation administrative héritée de l'Ancien régime. Dès 1861, dans son ouvrage « *De la centralisation et de ses effets* »<sup>682</sup>, Odilon Barrot dresse un inventaire des conséquences néfastes de la centralisation et appelle à un partage du pouvoir avec des institutions décentralisées pour lutter contre la tyrannie du pouvoir central. Aussi, Alexis

---

<sup>681</sup> R. OTAYEK, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », Disponible en ligne <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/otayek.pdf>, consulté le 22 octobre 2019.

<sup>682</sup> O. BARROT, *De la centralisation et de ses effets*, éd., H. Dumineray, 1861.

de Tocqueville<sup>683</sup>, à la suite des écrits de Benjamin Constant<sup>684</sup>, montre que, sans la décentralisation, la liberté n'est qu'un leurre. Les communes sont alors considérées comme des structures capables d'entraver la toute-puissance de l'État et d'impulser le développement.

**279.** - Ce regain d'intérêt pour la décentralisation comme modèle absolu de démocratisation et de développement s'inscrit aussi à l'intérieur de nouveaux paradigmes de développement durable. L'Organisation des Nations unies, en élaborant les Objectifs de développement durable (anciennement Objectifs du millénaire pour le développement), et les institutions financières internationales avec à leur tête la Banque mondiale et le FMI, en faisant de la bonne gouvernance un axe majeur de leurs interventions, vont asséner davantage l'idée que, sans la décentralisation, l'on ne peut lutter efficacement contre la pauvreté dans le monde. Les premiers projets de décentralisation administrative élaborés pour les États africains étaient essentiellement conçus du point de vue de l'intérêt économique de l'État. Ils combinaient trois intentions principales, à savoir, décharger le gouvernement de responsabilités jugées secondaires, mais trop contraignantes et inutilement compromettantes pour son autorité ; améliorer l'efficacité de la gestion locale en la rendant plus proche des administrés ; stimuler le dynamisme national en impliquant les citoyens dans la marche des affaires publiques. Ces différents arguments utilisés en France<sup>685</sup> à la fin du XVIIIe siècle seront repris en Afrique comme facteur indispensable de la bonne gouvernance de l'administration publique.

**280.** - Désormais, dans la sphère des acteurs de la coopération internationale, on parle d'une approche territoriale du développement local. Toutefois, derrière ces concepts se cache toujours la même réalité : celle de la croyance quelque peu « naïve » selon laquelle la décentralisation c'est le développement. Après des décennies d'application, on est toujours à la recherche de la démocratie et du développement témoignant du rejet de la greffe<sup>686</sup>. L'adoption de la décentralisation est en réalité le signe d'une croisade contre le « tout État »

---

<sup>683</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, *op.cit.*, pp. 58-67.

<sup>684</sup> B. CONSTANT, « Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France (1815) », in B. CONSTANT, *De la liberté chez les modernes. Écrits politiques*, Hachette, coll. « Pluriel », 1980 (Présenté par Marcel GAUCHET), pp. 263-427.

<sup>685</sup> G. BACOT, « L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », in L. GUELLEC (dir.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie, The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville*, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 203-239.

<sup>686</sup> Y. MENY, « la greffe et le rejet. Les politiques du mimétisme institutionnel », in Y. MENY (dir.), *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, *op.cit.*, p. 7.

(§1). Elle appelle à un changement de paradigme dans la conception même de celui-ci. Il s'agit de substituer à l'État fort et centralisé, prônant l'unicité au nom de la construction de l'unité nationale, un État fort et décentralisé assurant la participation de tous à la gestion des affaires publiques (§2).

### §1.- La remise en cause du modèle d'administration centralisé

**281.** - Les États d'Afrique à l'aube des indépendances ont largement fait le choix d'instituer des États de type unitaire, exception faite du Nigéria, de l'Éthiopie et de l'Afrique du Sud. Ce choix s'explique par des raisons historiques. Les États africains procèdent d'une agrégation de territoire dont la plupart ont été annexés à l'ensemble national au prix de l'usage de la force et de la contrainte<sup>687</sup>. Le tracé des frontières actuelles des États en Afrique s'est opéré de façon arbitraire. Cette situation a provoqué une dispersion des ethnies de part et d'autre des frontières les obligeant à cohabiter. Par conséquent, l'objectif des pays africains nouvellement indépendants était de créer un sentiment national dans ces ensembles étatiques hérités de la colonisation. La volonté d'extinction de la multiplicité des différences a conduit à l'érection de l'unité en principe absolu de l'organisation politique et administrative du territoire (A). L'impératif du moment pour reprendre les mots de Pierre Rosanvallon, était de fondre « *l'esprit local et particulier dans l'esprit national et public* »<sup>688</sup>, pour favoriser le développement. Cette conception ne résistera pas à l'épreuve du temps. L'incapacité de l'État à atteindre le développement va démontrer les limites de la centralisation administrative comme système d'organisation du pouvoir justifiant l'intervention des acteurs internationaux (B).

#### A- L'échec de la logique unitaire

**282.** - La recherche de la stabilité de l'État appelle à l'unité. Du moins, tel est l'argument des pères des indépendances africaines qui tirent parti de l'étymologie même du mot « État »

---

<sup>687</sup> M. FAU NOUGARET, « Originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-Saharienne », *Revue numérique Afrilex*, 2009, p. 1.

<sup>688</sup> Cité par R. PASQUIER, « Une révolution territoriale silencieuse? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, vol. 162, n° 2, 2017, pp. 239-252.

« *status* ». En effet, dérivé du verbe « *stare* » qui signifie au sens premier « se tenir debout », il paraissait difficile de concevoir l'existence de l'État en Afrique sans cette idée de stabilité. La volonté de construire une unité nationale dans les ensembles hérités de la colonisation a conduit à la proclamation de l'unité et de l'indivisibilité des Républiques naissantes. Ainsi, pouvait-on lire dans article 2 de la première constitution togolaise de 1961, que « *La République togolaise est indivisible [...]* »<sup>689</sup>. Pareille disposition se retrouve dans la quasi-totalité des constitutions africaines<sup>690</sup> inspirées de la constitution française du 4 octobre 1958. La diversité existante dans l'organisation des sociétés africaines précoloniales à travers la multiplicité des ethnies a été muselée dans le mythe de l'unité (1<sup>o</sup>) et le refus du pluralisme (2<sup>o</sup>) qui se sont révélés à l'usage inefficaces.

### 1. Le principe de l'unité dans la construction de l'État-nation

**283.** - « *L'indivisibilité est l'essence même de l'unité, le signe de son effectivité et de sa durée. Le caractère indivisible de la République est la garantie du maintien de son unité, la projection de cette dernière dans l'avenir* »<sup>691</sup> écrivent Rolland Debbasch et André Roux. Les pays d'Afrique noire francophones sont restés fidèles à cette conception française de l'État et de la République. Les principes de l'unité et d'indivisibilité, repris dans la majorité des constitutions des pays de l'Afrique francophone, ont permis de conférer à ces États le caractère d'État unitaire. Ce choix institutionnel de la forme de l'État témoigne de l'organisation des rapports entre le centre et la périphérie et du rejet du fédéralisme. Le défi pour les pays nouvellement indépendants d'Afrique était donc de réussir à construire une nation. Certains auteurs relèvent d'ailleurs que la nécessité de construire une unité nationale constitue « la hantise » des gouvernements africains, car si « *l'État existe, la nation est à créer. Or sans nation, l'État est fragile* »<sup>692</sup>. Ainsi, le souci de l'unité a été et demeure aujourd'hui une préoccupation majeure sur le continent. La centralisation va permettre la mise en place d'un centre d'administration unique pour traiter des affaires nationales. Elle permet l'uniformité de l'action sur toute l'étendue du territoire et

---

<sup>689</sup> La nouvelle constitution en vigueur depuis 1992 y ajoute l'unité. Art 1 : « *La République togolaise est un État de droit, laïc, démocratique et social. Elle est une et indivisible* ».

<sup>690</sup> V. not., art 25 de la Constitution du Mali ; art. 3 de la Constitution du Niger.

<sup>691</sup> R. DEBBASCH et A. ROUX, « L'indivisibilité de la République », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Economica, 1996, p. 75.

<sup>692</sup> F. GALLETI, *Les transformations du droit public africain francophone*, thèse, Bruylant, 2004, p. 225.

l'atteinte d'un niveau d'efficacité propice au développement. Pour rendre viable la centralisation, les États font recours au procédé de la déconcentration pour décongestionner les services centraux de l'État sans remettre en cause le modèle unitaire de l'État.

**284.** - Dans sa quête exacerbée de l'unité, l'État en Afrique se dresse contre toute tentative qui vise à reconnaître des droits subjectifs à quelque groupe que ce soit en raison d'une quelconque spécificité régionale. Sékou Touré affirmait d'ailleurs en ce sens qu'« *il ne saurait être admis des groupes religieux ou ethniques qui disposent d'une personnalité propre* »<sup>693</sup> au sein de l'État. Tout comme en France, l'unité est construite autour de l'unicité du peuple. C'est le Conseil constitutionnel qui, à l'occasion de l'examen de la loi portant statut de la collectivité de Corse, a formulé expressément cette exigence d'unité. Le Conseil affirme, en se référant au principe de l'indivisibilité, que « *la constitution [...] ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* »<sup>694</sup>. Les principes d'indivisibilité et d'unicité constituent pour le Conseil constitutionnel des « principes fondamentaux » qui s'opposent à la reconnaissance des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance<sup>695</sup>.

**285.** - Aussi, l'objectif d'unité nationale ne peut être dissocié de l'unité linguistique. Le nouvel État-nation a imposé aux peuples conquis et soumis l'assimilation linguistique. L'unité de la langue apparaît comme une condition fondamentale de l'unité nationale<sup>696</sup>. Alors que pendant longtemps, les conquêtes militaires en Afrique précoloniale ont permis de préserver les identités culturelles des territoires conquis, l'État-nation a été construit en rassemblant des nations (ethnies) annexées, dominées et mutilées de leur langue et de leur culture propre<sup>697</sup>. La langue devient une affaire d'État dès lors que le pouvoir politique prend la forme de l'État

---

<sup>693</sup> J.-P. FOGUI, *Autorités traditionnelles et intégration politique au Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 1980.

<sup>694</sup> Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, relative à la loi portant sur le statut de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil constitutionnel refuse de reconnaître l'existence d'un « peuple corse » distinct du « peuple français » d'origine, de culture, de langue ou de croyance »

<sup>695</sup> Sur l'application de ces principes, voir la décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Sur la promotion des langues régionales en droit français, voir : Loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion dite « Loi Molac » et la déc. n° 2021-818 DC du 21 mai 2021, *Loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion*. Lire aussi, M. VERPEAUX, « Défiance jacobine et réalités constitutionnelles », *AJDA*, 2021, p. 1750.

<sup>696</sup> J. W. LAPIERRE, *Le Pouvoir politique et la langue. Babel et Léviathan*, PUF, coll. « La politique éclatée », 1988, p. 26.

<sup>697</sup> *Ibid.*, p. 26.

moderne<sup>698</sup>. Cette réalité est introduite sur le continent africain à travers la promotion de la langue française depuis la période coloniale. Il s'agissait alors de faire de la langue l'instrument ultime pour la réalisation de la mission coloniale. Dans ce contexte, les langues locales ont été reléguées au second plan. La langue française va alors être reprise lors des indépendances par les gouvernements africains qui proclament, dès 1960, dans leurs constitutions, la langue française comme langue officielle<sup>699</sup>. Cette solution de facilité permet aux gouvernants d'éviter les conflits ethniques qui pourraient naître s'ils faisaient le choix d'ériger une langue nationale en langue officielle.

**286.** - Pour les jeunes États africains, l'adoption de la langue française comme langue officielle au détriment des langues nationales devait permettre la formation et la consolidation de l'unité nationale ainsi que le développement de l'État en l'ouvrant au reste du monde. Adopter la langue française était un signe de progrès et d'accès à la modernité. Le modèle de l'État-nation unitaire et centralisé s'accommode mal au multilinguisme. Néanmoins, aujourd'hui, les Constitutions de certains États reconnaissent l'existence de langues nationales qui peuvent être utilisées dans la sphère privée et qui constituent un facteur de cohésion sociale. Au Togo, depuis 1975, le Kabyè et l'Éwé sont considérés comme les langues nationales. Elles ont même intégré les programmes scolaires au titre des enseignements facultatifs. Au Niger, la Constitution reconnaît l'existence de langues nationales. Elle dispose dans son article 5 que « *toutes les communautés composant la Nation nigérienne jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues en respectant celles des autres. Ces langues ont, en toute égalité, le statut de langues nationales. L'État veille à la promotion et au développement des langues nationales. La loi fixe les modalités de leur promotion et de leur développement* ». L'appel à l'unité nationale, seul moyen de faire prospérer l'État unitaire et jacobin va se traduire sur le plan politique par une restriction des droits civils et politiques à travers la consécration du monopartisme.

---

<sup>698</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>699</sup> Il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 pour que le français soit érigé en langue de la République en France. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit un nouvel article 75-1 : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

## 2. L'unicité du parti comme condition nécessaire à la construction de l'État-nation

**287.** - Les États africains ont autorisé, lors de leur indépendance, le multipartisme affirmant ainsi de façon formelle leur caractère libéral. L'article 4 de la Constitution togolaise du 14 avril 1961 prévoit l'instauration d'un régime libéral et multipartisan en disposant que « *les partis et formations politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se constituent et exercent leur activité librement dans le cadre des lois et règlements. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Cependant, ce pluralisme formel n'empêchera pas la domination du parti gouvernemental et plus tard l'institutionnalisation de parti unifié à partir de 1980.

**288.** - Cet écart entre le texte et sa pratique trouve une explication à travers de deux arguments. D'une part, en raison de la diversité ethnique et linguistique des États d'Afrique noire francophone, il était nécessaire de créer un instrument politique susceptible de réunir tous les citoyens et capable de faire naître une conscience nationale. D'autre part, face à la réalité du sous-développement, le multipartisme est considéré par les dirigeants africains comme une source d'exacerbation des tensions politiques entre les populations qui compromettrait les efforts entrepris en faveur du développement. La construction de l'unité nationale a donc servi de fondement idéologique au rejet du multipartisme. Selon les propos de Tom Mboya, « *un État a besoin de maintenir l'unité comme base de tout développement. [...] Le pays doit être placé sous la direction d'une seule formation politique, un parti fort et efficace pour pouvoir mobiliser pleinement le potentiel de la population afin que l'indépendance se traduise en termes de développement significatif qui puisse satisfaire les espoirs du peuple. Ce but ne peut pas être atteint sous un régime de pluralisme politique* »<sup>700</sup>.

**289.** - Le parti unique devient le seul instrument à la disposition des gouvernants capable de résorber les dérives régionalistes et tribalistes qui minent l'État en Afrique et d'amorcer le décollage économique<sup>701</sup>. Maurice Glélé soutient à ce propos que, pour réaliser l'unité nationale et se consacrer aux tâches de développement économique, face aux querelles

---

<sup>700</sup> Cité par B. KOUMANTIGA, *Le parti unique et la question de l'unité nationale au Togo de 1961 à 1990*, Mémoire Maîtrise ès Lettres Sciences Humaines, Université de Kara, 2013. Voir aussi, B. YACINE-TOURÉ, *Afrique : l'épreuve de l'indépendance*, Genève, Graduate Institute Publications, 1983.

<sup>701</sup> B. YACINE-TOURÉ, *Afrique : l'épreuve de l'indépendance*, op.cit., pp. 46-68.

stérilisantes des hommes politiques, la voie moderne la plus adéquate demeure le parti unique. Un parti unique bien structuré, ayant une doctrine, du moins un programme, c'est-à-dire « sachant où il va »<sup>702</sup>. La recherche d'un pouvoir efficace et stable conduit donc les constituants africains à faire valoir l'idée que dans les États nouveaux, « *qui ne correspondent pas toujours à des nations déjà intégrées, à une volonté préexistante dans les esprits* » ; l'État ne pourrait « *résister aux forces centrifuges des particularismes locaux ou ethniques, au "régionalisme" ou au "tribalisme"*, que par la force du pouvoir central, c'est-à-dire essentiellement du pouvoir gouvernemental »<sup>703</sup>. Ainsi, la transformation des conditions économiques nécessaires à des pays encore insuffisamment développés avait pour condition une discipline des activités de production, qui supposait elle-même une action ferme et continue, menée par un pouvoir assuré de perdurer<sup>704</sup>.

**290.** - À partir de ce constat, l'existence d'un État-nation ne peut se penser en dehors de l'œuvre unitaire du parti unique. Tirant sa légitimité de la promesse d'un développement socio-économique, l'État jacobin postcolonial en Afrique a fini par s'imposer comme outil de la croissance économique et du développement. Cette position est largement partagée par les États occidentaux ainsi que par les institutions financières. En effet, ces derniers voient dans le discours des dirigeants africains sur la nécessaire construction d'États forts et stables un préalable au développement<sup>705</sup>. Pierre Lampué écrit en ce sens qu'il faut reconnaître à « *la concentration du pouvoir un avantage majeur, qui est d'assurer la force et l'efficacité de l'action politique. [...] Un tel avantage est assurément précieux chez des peuples dont l'intégration nationale est encore imparfaite, qui sont [...] des "nations en voie de se faire", et qui aspirent, au surplus, à une modernisation et à un développement rapides de leur économie* »<sup>706</sup>. Ainsi, le règne de la dictature qui précède l'autoritarisme colonial est justifié par la recherche du développement économique, reléguant au second plan l'affirmation des libertés politiques et des libertés locales.

**291.** - Au début des années 1990, des voix s'élèvent contre l'unicité du parti et le caractère autocratique des régimes incapables de satisfaire aux besoins des populations. La contestation

---

<sup>702</sup> M.GLELE, *Naissance d'un État noir*, LGDJ, 1969, p. 345.

<sup>703</sup> P. LAMPUÉ, *Les Constitutions des États africains d'expression française*, LGDJ, 1962, p. 2.

<sup>704</sup> *Idem.*

<sup>705</sup> J.-L. ATANGANA AMOUGOU, *L'État et les libertés publiques au Cameroun*, thèse, dactyl., Université Jean Moulin, Lyon 3, 1999.

<sup>706</sup> P. LAMPUÉ, *Les Constitutions des États africains d'expression française*, *op.cit.*, p. 28.

du parti unique, à la suite de l'aggravation des conditions sociales due à l'application des plans d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods à travers l'organisation des conférences nationales qui s'en est suivi, témoigne de l'échec du couple État-nation/Parti unique. Le mécontentement des populations, face à l'incapacité de l'État à réduire les disparités économiques, est relayé par une partie de la classe d'opposition en exil. Il trouvera un écho favorable auprès des pays partenaires au développement, qui ont étamé une révision de leur doctrine du développement en Afrique.

## B- Une intervention internationale légitimée par l'échec du mythe de l'unité

**292.** - L'échec de la logique unitaire dans la construction de l'État-nation va constituer une source de légitimation pour l'intervention active des institutions internationales financières et des bailleurs de fonds occidentaux en Afrique. L'accès à l'aide publique au développement est subordonné à la mise en œuvre de conditionnalités économiques et politiques fixées par les pays pourvoyeurs de l'aide. Trois facteurs expliquent ce changement de paradigme dans l'attribution de l'aide publique aux pays en développement : la chute du mur de Berlin, l'affaiblissement des régimes autoritaires en Afrique et les revendications internes en faveur du multipartisme<sup>707</sup>. Cette crise de régime, qui, à cette époque, n'est pas propre au continent africain, va ouvrir la voie à une nouvelle politique internationale en faveur des pays du tiers-monde. Sensibles à la stabilité du continent, les acteurs de la coopération internationale font de la démocratie une condition d'accès à l'aide au développement. L'action publique internationale, qui pendant longtemps s'était refusée à une ingérence dans les affaires internes des États, vient d'institutionnaliser ce que l'on pourrait qualifier d'«ingérence démocratique»<sup>708</sup> (1°). Cependant, des inquiétudes persistent quant au lien factuel établi entre la promotion des valeurs démocratiques et le progrès économique (2°).

---

<sup>707</sup> D. ÉTHIER, « La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne ». *Études internationales*, vol. 32, n° 3, 2001, p. 495.

<sup>708</sup> J. KEUTCHEU, « L'«ingérence démocratique» en Afrique comme institution : dispositif et scène », *Études internationales*, vol. 45, n° 3, 2014, pp. 425-451.

## 1. Un accès conditionné à l'aide publique au développement

**293.** - La fin de la bipolarisation mondiale après la chute du mur de Berlin va constituer une occasion unique pour la promotion des valeurs occidentales de démocratie. Les partenaires occidentaux des pays du tiers-monde vont intégrer les objectifs de démocratisation dans les accords de coopération bilatérale et multilatérale. La Commission européenne, en tant que principal pourvoyeur de l'aide au développement en Afrique subsaharienne, va progressivement soumettre l'accès à l'aide à une conditionnalité démocratique. Il faut noter que l'exigence démocratique n'était pas à l'ordre du jour dans les premiers accords de Yaoundé<sup>709</sup> et de Lomé<sup>710</sup> entre la Communauté économique européenne et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Dès 1985, la Communauté économique européenne tente une première approche de conditionnalité sans succès dans le cadre de la conclusion des accords ACP. Dans un contexte encore marqué par les séquelles de la colonisation, les pays de l'ACP dénoncent une ingérence qu'ils considèrent comme excessive dans les affaires internes des États. Ces accords font, aujourd'hui encore, à l'heure de leur renégociation, l'objet de vives critiques<sup>711</sup>, car l'effet de levier effectif des dispositions juridiques et les conditionnalités de l'aide sont très limités comme l'illustre la persistance des cas de changements anticonstitutionnels dans les pays d'Afrique noire francophones<sup>712</sup>.

**294.** - Finalement, seule la Charte des Nations unies a pu être invoquée dans le préambule de l'Accord de Lomé III<sup>713</sup>. La résistance ne fut pas malgré cela, que de courte durée, car la signature de la convention de Lomé IV en 1989<sup>714</sup> marque l'introduction expresse d'une

---

<sup>709</sup> Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache de Yaoundé, 20 juillet 1963.

<sup>710</sup> Convention I A.C.P.-C.E.E. (Lomé I), Lomé, 28 février 1975 et Convention II A.C.P.- C.E.E. (Lomé II), Lomé, 31 octobre 1979.

<sup>711</sup> K. NUBUKPO, *Une solution pour l'Afrique. Du néoprotectionnisme aux biens communs*, Odile Jacob, 2022, p. 31 et s.

<sup>712</sup> Les exemples sont légion pour ne retenir que les plus récents, citons, les cas du Burkina Faso, du Mali qui connaît une situation d'instabilité avec une succession de coup d'état, le Niger avec la tentative de coup d'état manqué dans la nuit du 30 au 31 Mars 2021. Voir aussi sur la question de la renégociation des conventions ACP-UE, G. LAPORTE, « L'après Cotonou : de la coopération Nord-Sud traditionnelle à un partenariat d'intérêts partagés ? », *Revue de l'UE*, 2019, p. 401.

<sup>713</sup> Convention 3 A.C.P.-C.E.E. (Lomé III), Lomé, 8 décembre 1984.

<sup>714</sup> Convention 4 A.C.P.-C.E.E. (Lomé IV), Lomé, 15 décembre 1989. L'accord de Cotonou en 2000 va clore cette évolution de la conditionnalité en affirmant à l'article 33§ 3 que : « la coopération appuie les efforts des États A.C.P. pour développer leurs institutions publiques comme facteur dynamique de croissance et de développement, et pour améliorer de manière significative l'efficacité et l'impact des services publics sur la vie quotidienne des citoyens. Dans ce contexte, la coopération soutient la réforme, la rationalisation et la modernisation du secteur public ».

« clause de Droits de l'Homme ». On pouvait lire à l'alinéa 1 de l'article 5 de cette convention que *« la coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal, et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective, où le respect des droits de l'homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération elle-même est conçue comme une contribution à la promotion de ces droits »*. Les stipulations de cet article montrent clairement le lien qui venait d'être établi entre les objectifs de coopération pour le développement et la promotion des droits humains. Ainsi, la communauté internationale découvrait subitement qu'il ne pouvait y avoir de développement sans un certain degré de démocratie, pas de démocratie sans respect des Droits de l'Homme et enfin, pas de démocratie sans développement<sup>715</sup>.

**295.** - C'est dans ce contexte, que le président François Mitterrand prononcera un discours qui bouleversa à jamais les modalités de l'action publique internationale. La France, dit-il, *« liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté »*. *« L'aide française sera plus tiède envers les régimes autoritaires »* et *« plus enthousiaste envers ceux qui franchiront le pas vers la démocratie »*<sup>716</sup>. Mitterrand souscrivait ainsi à la nouvelle trouvaille internationale qu'est la conditionnalité démocratique marquant un tournant pas très apprécié de tous<sup>717</sup> dans les relations entre la France et l'Afrique. Ce tournant sera perpétué par les présidents successifs de la France. François Hollande, en 2012, dans son discours à Dakar, affirmait que *« la démocratie vaut pour elle-même [...]. Mais elle vaut aussi pour ce qu'elle permet. Il n'y a pas de vrai développement économique ni de vrai progrès social sans pluralisme »*. Le parti unique défendu au début des années 1970 tombe en disgrâce aux yeux de la communauté internationale. Et pour cause, un lien quasi mécanique semble s'établir désormais entre la promotion des valeurs démocratiques et le progrès économique et social. L'Afrique, champ d'expérimentation privilégié des puissances occidentales, va subir conjointement l'ajustement économique et l'ajustement démocratique.

---

<sup>715</sup> « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la communauté européenne », in P. ALSTON (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'Homme*, Bruylant, 2001, pp.596-597.

<sup>716</sup> « Discours de François Mitterrand à La Baule du 20 juin 1990 », Politique étrangère de la France, mai-juin 1990, p. 130. Voir sur la politique étrangère française sous la présidence Mitterrand, L. DENIS, *La politique étrangère de la France : contribution à l'étude et analyse des politiques étrangères de la France sous la présidence de François Mitterrand*, thèse, dactyl., Université de Perpignan, 2010.

<sup>717</sup> Le discours de la Baule a suscité de très vives réactions de la part de certains chefs d'États africains notamment Déby itno et Habiarinéa.

296. - Alors même que certains auteurs semblaient dire que « *le but des conditionnalités économiques était [...] de restructurer les économies des pays africains que d'avoir des effets particuliers sur les systèmes politiques africains* »<sup>718</sup>, l'association développement et forme de gouvernement a pris de l'ampleur dans la littérature officielle des institutions financières internationales. Les questions de gouvernance sont présentées comme un remède aux différents obstacles à la qualité de la vie au niveau local<sup>719</sup>. Le concept de gouvernance va être formulé explicitement pour la première fois en 1989 dans un rapport de la Banque mondiale intitulé « *Afrique subsaharienne : de la crise à une croissance durable* ». Ce rapport met l'accent sur l'arbitrage des relations entre l'État et le marché pour atteindre l'objectif d'efficacité économique. Les programmes d'ajustement structurel paraissent à eux seuls insuffisants pour le développement. Ce rapport va donc introduire dans l'analyse de cet échec les dimensions politiques et culturelles, en dénonçant le mauvais fonctionnement des administrations, la corruption, le laxisme dans la gestion des affaires publiques. Dans ce rapport sont liées la libéralisation économique et la légitimité du pouvoir invitant ainsi à un renouveau politique dans les États d'Afrique<sup>720</sup>. Dès lors, la Banque mondiale va porter un intérêt considérable à la production d'une idéologie de l'État et accroître dans le même temps l'intervention des services publics<sup>721</sup>.

297. - Cependant, après des décennies de mise en œuvre de la conditionnalité politique, ni la démocratie ni le développement ne sont atteints par les pays du Sud. Le déficit démocratique est permanent. On assiste toujours à une centralisation du pouvoir au bénéfice du président, une captation de l'administration publique avec des inégalités croissantes qui sont source de conflits et de déstabilisation de l'État. Les conférences nationales souveraines<sup>722</sup>, organisées dans les pays d'Afrique noire francophones, ont toutes intégré dans les débats, la question de

---

<sup>718</sup> A. WISEMAN, « Démocratisation, réforme économique et conditionnalités en Afrique subsaharienne : contradictions et convergences », in S. MAPPA (dir), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, 1995, p. 467.

<sup>719</sup> OCDE, *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Éditions OCDE, 2005.

<sup>720</sup> BANQUE MONDIALE, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable*, Washington D.C., 1989. Voir également, A. SADIO, *Conditionnalité politique de l'aide publique au développement des partenaires occidentaux à l'Afrique : analyse des actions françaises en Afrique subsaharienne*, thèse, dactyl., Université de Rouen Normandie, 2019.

<sup>721</sup> BANQUE MONDIALE, *L'État dans un monde en mutation : rapport sur le développement dans le monde*, Washington 1997.

<sup>722</sup> N. MEDE, « La conférence nationale souveraine, 30 après : quel bilan économique et social ? », *Revue numérique Afrilex*, 2022, p. 1.

l'hyper centralisation du pouvoir, sans véritable succès. L'État africain entretient toujours une profonde méfiance envers la démocratie libérale occidentale et ses vertus en faveur du développement économique et social.

## 2. L'inefficacité de la conditionnalité politique à assurer le développement

**298.** - Trois décennies après le discours de la Baule et l'ouverture des régimes politiques africains au pluralisme politique, où en sont les pays d'Afrique noire francophones en matière de développement? Le bilan des transitions démocratiques en Afrique est mitigé. Si l'introduction du pluralisme a permis de mettre fin, à court terme, à la crise que traversaient les gouvernements africains, elle n'a conduit ni à un enracinement de l'idéal démocratique, ni au développement économique et social tant espéré.

**299.** - La réticence des élites africaines à l'égard des politiques de conditionnalité, considérées comme portant atteinte à la souveraineté de leurs jeunes États indépendants, est motivée par les risques politiques qu'une telle démarche pourrait engendrer. En effet, les dirigeants africains craignent que l'instauration d'un véritable jeu démocratique conduise à la perte de leur pouvoir et des différents privilèges qui y sont attachés. Par conséquent, pour disposer de l'aide publique au développement, une ouverture démocratique de façade est organisée, avec une domination d'un seul parti dans les faits, malgré la multiplication des formations politiques qui ont accès aux élections. La démocratie dans les pays d'Afrique subsaharienne est constamment en recul. L'indice de démocratie développé par *l'Economist Intelligence Unit* montre que malgré l'organisation des élections à intervalles réguliers, l'Afrique subsaharienne fait figure de mauvaise élève<sup>723</sup>. En témoigne, le caractère prolifique du contentieux électoral en Afrique<sup>724</sup>. Même dans des pays comme le Bénin qui fait figure de bon élève en matière de démocratisation, la démocratie politique n'a pas permis de faire advenir le développement. Nicaise Médé écrit à ce propos que « *trente ans après* [les conférences nationales] *nous nous*

---

<sup>723</sup> Les cinq critères d'évaluation : le processus électoral et le pluralisme, les libertés civiles, le fonctionnement du gouvernement, la participation politique, et la culture politique.

<sup>724</sup> C'est l'un des rares domaines du droit public africain où les décisions de justice ne manquent pas. Les matériaux sont suffisants pour toute œuvre de recherche. Voir not., Y. NIANG, *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 2018.

*réveillons de notre sommeil d'espérance avec une gueule de bois et le sentiment désormais partagé que la démocratie politique ne suffit pas à accoucher le développement* »<sup>725</sup>.

**300.** - Les agences d'aides ont échoué dans la mise en œuvre des politiques de conditionnalité dans les pays en développement sur le continent africain. L'efficacité potentielle des conditions politiques des programmes d'aide a fait l'objet de plusieurs études dont les conclusions sont convergentes<sup>726</sup>. Tous les auteurs estiment que les réformes demandées au titre du respect des droits de la personne et de la démocratisation ont fort peu de chance d'être réalisées, de manière satisfaisante, si les conditions internes, qui sont décisives en matière de réformes démocratiques, notamment la détermination des élites dirigeantes à procéder aux réformes n'existent pas. Ce qui est le cas des pays en développement d'Afrique noire francophones. Ces derniers sont réfractaires à la conditionnalité politique pour les raisons sus mentionnées. Par ailleurs, les sanctions prévues (réduction, suspension ou report de l'aide) ont peu d'influence sur le comportement des États receveurs et font l'objet d'une application parcimonieuse en fonction des intérêts des pays pourvoyeurs de l'Aide. La conditionnalité perd de sa substance lorsqu'il s'agit de sanctionner des pays « amis » violant *de facto* les principes démocratiques<sup>727</sup>.

**301.** - Le parti unique n'a pas réussi le pari du développement économique et social. Il en est de même du multipartisme qui s'est traduit par une inflation de partis politiques. Cependant, la démocratie ne peut pas se résumer à l'organisation périodique d'élections entachées de fraudes trahissant la sincérité des scrutins<sup>728</sup>. Dans ces conditions, le développement économique tant attendu n'a pu advenir. Néanmoins, l'intérêt des acteurs de la coopération internationale ne faiblit pas. Dans la quête des moyens à mettre en œuvre pour accélérer et consolider les transitions démocratiques qui balbutient, la décentralisation va apparaître comme une nouvelle composante de la mobilisation des forces endogènes face à la faillite de

---

<sup>725</sup> N. MEDE, « La conférence nationale souveraine, 30 après : quel bilan économique et social ? », *op.cit.*, p. 3.

<sup>726</sup> D. ÉTHIER, « La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 495 et s.

<sup>727</sup> S. BOLLE, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Revue numérique Afrilex*, 2001, p.10.

<sup>728</sup> Sur la question de la sincérité des élections, R. GHEVONTIAN, « La notion de sincérité du scrutin », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2003 ; J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2003.

l'État postcolonial pour résorber le sous-développement. Parmi les mesures préconisées pour améliorer les conditions des plus pauvres, le niveau décentralisé est privilégié pour mettre en œuvre les programmes sociaux. La décentralisation ainsi que la participation de l'ensemble des bénéficiaires sont de nouveau à l'ordre du jour<sup>729</sup>. La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités est alors inscrite au cœur du processus de développement. La dimension sociale devient une composante centrale du processus de développement.

## §2.- Le recours au modèle d'administration décentralisé

**302.** - Les conditionnalités politiques et économiques mises en œuvre par les institutions de Bretton Woods et les agences d'aide internationale n'ont pas résolu les problèmes de sous-développement de l'Afrique. Au contraire, les plans d'ajustement structurel ont contribué à exacerber les déséquilibres et la qualité des services sociaux de base comme la santé et l'éducation. L'instauration du parti unique a également participé à la démobilisation et à la réduction de la place du citoyen dans la gestion des affaires publiques. Face aux inégalités sans cesse croissantes, s'est développé un sentiment d'hostilité vis-à-vis de l'État unitaire et centralisé. La Banque mondiale va alors déployer un plaidoyer en faveur de la décentralisation dans son rapport de 2000<sup>730</sup>. Il préconise à la suite des séries de conditionnalités, l'intégration de la décentralisation administrative dans le champ global de refondation de l'État en Afrique subsaharienne<sup>731</sup>.

**303.** - La pauvreté apparaît aussi comme un problème d'ordre politique. La nécessité de procéder à un renouvellement des stratégies va conduire les institutions financières internationales à adopter de nouvelles politiques d'aide au développement avec l'entrée en lice d'un nouvel objectif de lutte contre la pauvreté. Les pays en développement désireux de bénéficier d'un allègement de la dette afin de relancer leurs économies doivent, dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), élaborer un programme de lutte contre la pauvreté prenant la forme d'un Document stratégique de réduction de pauvreté (DRSP).

---

<sup>729</sup> B. YACINE-TOURÉ, *Afrique : l'épreuve de l'indépendance*, Genève, Graduate Institute Publications, 1983, p. 48 et s.

<sup>730</sup> BANQUE MONDIALE, *Le développement dans le monde au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle*, éd. Eska, 2000.

<sup>731</sup> *Ibid.*, pp. 113-134.

Cette stratégie a reçu l'assentiment des Nations Unies à travers notamment l'action du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Convaincue du caractère universel des normes libérales et de la nécessité de réduire l'action de l'État pour relancer le développement, la critique de l'État autoritaire a puissamment alimenté le discours dominant sur les vertus supposées de la décentralisation et l'émergence de pouvoirs locaux censés favoriser la participation politique<sup>732</sup>. Pour agir efficacement contre la pauvreté, il faut repenser l'État en agissant non seulement sur son fonctionnement, mais aussi et surtout, sur sa structure. Le modèle décentralisé constitue pour les pourvoyeurs de l'aide le moyen privilégié de la lutte contre la pauvreté (A). Les collectivités décentralisées deviennent ainsi les nouveaux catalyseurs du développement (B).

#### A- L'apparition de la lutte contre la pauvreté comme nouveau paradigme de l'aide internationale au développement

**304.** - Les acteurs de l'aide au développement ont au fil des années repensé leurs stratégies d'intervention dans les pays en développement de l'Afrique subsaharienne. L'inefficacité des programmes d'ajustement structurel a conduit à replacer l'humain au centre de toute action de développement. Ils reconnaissent, ainsi que le souligne les Nations unies, que mettre fin à la pauvreté doit aller de pair avec des stratégies de développement de la croissance économique et qui répondent à une série de besoins sociaux, notamment l'éducation, la santé, la protection sociale et les possibilités d'emploi tout en luttant contre le changement climatique et la protection de l'environnement<sup>733</sup>. Les partenaires au développement vont faire de la participation politique une nouvelle condition de réussite des programmes de lutte contre la pauvreté.

**305.** - La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, adoptée en 2014, entérine aussi le lien entre décentralisation et développement. Dans son préambule, elle se résout à promouvoir les valeurs et les principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement

---

<sup>732</sup> R. OTAYEK, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », *op.cit.*, p. 3.

<sup>733</sup> [www.un.org/sustainabledevelopment](http://www.un.org/sustainabledevelopment)

local en Afrique comme préalable à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble des peuples du continent. Ainsi, pour s'assurer de l'implication des populations dans l'élaboration et le suivi des DSRP, les politiques de décentralisation constituent des cadres de référence pour la mise en œuvre d'une démarche participative capable d'impulser le développement local (1<sup>o</sup>). Dans le même temps, les acteurs de la coopération internationale vont considérer que le développement local ne peut advenir sans la « bonne gouvernance » (2<sup>o</sup>).

### 1. L'émergence de la décentralisation dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté

**306.** - L'organisation en communauté des populations pauvres constitue le fondement de la réussite des stratégies de lutte contre la pauvreté. Déjà, en 1999, dans son rapport sur le développement dans le monde, la Banque mondiale attirait l'attention des États sur la nécessité d'organiser et d'assurer la représentation des populations pauvres. Quelques années plus tard, on peut lire dans le rapport de 2002 de la Banque mondiale préparé pour la conférence des Nations unies sur le financement du développement à Monterrey, cette formule qui sonne comme un aveu d'échec : *« une leçon tirée de l'expérience passée est que la réforme ne réussit généralement pas sans une forte appropriation locale et une approche large, qui inclut la prise en compte des institutions, la gouvernance et la participation des acteurs — une leçon qui constitue le moteur du processus des documents stratégiques de réduction de la pauvreté »*<sup>734</sup>.

**307.** - La nouveauté introduite dans ces documents stratégiques se retrouve dans cette démarche participative qui impose que l'ensemble des acteurs soit associé à l'élaboration et au suivi des politiques. Une telle démarche vise à renforcer le débat démocratique et à s'assurer de l'efficacité de l'aide. La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local stipule, en son article 12.3, que *« les gouvernements locaux ou les autorités locales encouragent la participation de tous les segments de la société aux activités de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques, programmes et projets, à travers des plates-formes communautaires structurées et d'autres formes de participation, en vue d'assurer la fourniture de services de qualité »*.

---

<sup>734</sup> Cf., Rapport Banque mondiale 2002, p.46.

Pour Payadowa Boukpepsi, ministre de l'Administration territoriale du Togo, la décentralisation est un processus important dans la lutte contre la pauvreté. Elle permet aux élus locaux, qui sont plus proches des populations, de contribuer de façon plus efficace au règlement des difficultés d'accès aux services de base. Cette idée est une constante dans les orientations nationales de réduction de la pauvreté depuis l'adoption du DSRP en 2001 à l'élaboration de la politique nationale de développement pour la période 2018-2022. L'adoption par le gouvernement togolais de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté en 2008 marque le renouement des relations entre le Togo et la coopération financière internationale. L'élaboration de cette stratégie au niveau national s'est déroulée dans un cadre participatif axé sur la consultation des acteurs relevant de toutes les composantes de la vie économique et sociale, de toutes les associations de développement, organisations communautaires, etc.<sup>735</sup>

**308.** - La réussite de la stratégie est subordonnée à son appropriation par les populations cibles. La prise en compte des besoins réels des populations, afin de favoriser le développement économique et social au niveau local, passe par une réforme de l'État centralisé. Dans sa résolution du 28 février 1995, l'Assemblée générale de l'ONU reconnaît « *le rôle important que les gouvernements et les administrations publiques peuvent jouer en assumant les responsabilités nouvelles résultant de la poursuite d'une croissance économique soutenue et du développement durable dans tous les pays, dont notamment la mise en place d'infrastructures de base, la promotion du développement social, la lutte contre les disparités socio-économiques et la pauvreté, la création de conditions appropriées pour le secteur privé et la protection de l'environnement* »<sup>736</sup>.

Ainsi, c'est à travers l'adoption des DSRP que les institutions internationales entendent produire la démocratie locale, en donnant la parole aux populations les plus défavorisées. La décentralisation apparaît alors comme une « *réappropriation du pouvoir par le peuple* »<sup>737</sup> qui permet de garantir la stabilité politique indispensable à toute politique de développement. Dans les pays minés par des conflits ethniques, la décentralisation peut offrir un cadre institutionnel de choix qui fédère l'ensemble des belligérants. C'est d'ailleurs en ce sens qu'elle a été le plus

---

<sup>735</sup> Cf., Gouvernement togolais DRSP-I 2008 p. 3 et s.

<sup>736</sup> A/RES/49/136. Résolution adoptée par l'Assemblée générale [sur le rapport de la Deuxième Commission (A/49/726)] du 28 février 1995.

<sup>737</sup> R. OTAYEK, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines », *op.cit.*, p. 12.

souvent utilisée dans les pays d’Afrique noire subsaharienne<sup>738</sup>. Les programmes de lutte contre la pauvreté et les politiques en faveur de la décentralisation deviennent, dans les pays d’Afrique subsaharienne, un prétexte pour un partage de pouvoirs, de ressources et de compétences entre l’échelon national et local pour la résolution de crise sociopolitique. Toutefois, cette démarche ne saurait aboutir sans une bonne gouvernance.

## 2. La bonne gouvernance, une clé de réduction de la pauvreté

**309.** - La gouvernance est « *un mot-talisman paré de tous les fantasmes associés à l’action publique, tout en revêtant le vocabulaire rassurant de l’objectivité technique* »<sup>739</sup>. L’imprécision s’accroît lorsqu’on lui adjoint l’adjectif « bonne »<sup>740</sup>. La bonne gouvernance n’est pas un concept juridique<sup>741</sup>, elle renvoie à l’idée utopique du « meilleur gouvernement »<sup>742</sup> ainsi qu’aux idées de légitimité et de participation citoyenne. Elle apparaît dans le discours international à la faveur des stratégies de lutte contre la pauvreté initiées par les institutions de Bretton Woods et les agences d’aide au développement. Tour à tour qualifié d’« attrape-tout », de « fluctuant », de « transversal », le concept de bonne gouvernance a fini par s’imposer comme un redoutable carrefour d’ambiguïtés qui mérite chaque fois des précautions dans son utilisation<sup>743</sup>. En effet, les facettes de la bonne gouvernance sont multiples en raison du caractère polysémique du concept. Cette polysémie n’est pas en soi une difficulté dans le cadre de notre étude, puisque l’essence même de cette notion est connue. La bonne gouvernance est la manifestation expresse du désaveu du modèle de politique traditionnel qui laisse aux autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques pour mettre l’accent sur la multiplicité des acteurs pouvant intervenir dans cette gestion, moyennant l’instauration de processus de négociation entre cette diversité d’intervenants. En clair, la bonne gouvernance fait ici

---

<sup>738</sup> Voir les développements *supra* n° 248 et s.

<sup>739</sup> J. PITSEYS, « Le concept de gouvernance », *RIEJ*, vol. 65, n° 2, 2010, p. 207.

<sup>740</sup> R. BOUSTA, « Le discours sur la “bonne gouvernance” : arrêt sur image », in G. KOUBI, W. TAMZINI (dir.), *Discours administratifs, droit (s) et transformations sociales*, éd. IRJS, coll. « Les voies du droit », 2020, p. 238.

<sup>741</sup> J. CAILLOSSE, « Question sur l’identité juridique de la “gouvernance” », in R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN, *La gouvernance territoriale. Pratique, discours et théories*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2007, p. 52.

<sup>742</sup> R. BOUSTA, *Essai sur la notion de bonne administration*, L’Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2010.

<sup>743</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 995-1009.

référence à l'exemplarité de l'action publique et à la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques<sup>744</sup>.

**310.** - Dans son analyse de la gouvernance, la Banque mondiale semble *a priori* faire clairement la distinction entre les dimensions politiques et économiques du concept. Elle la considère comme étant « *la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales, économiques et sociales consacrées au développement* »<sup>745</sup>. Ayant un mandat limité aux aspects économiques, elle devrait s'intéresser uniquement à ce que la bonne gouvernance contribue au développement et à la réduction de manière durable de la pauvreté dans le monde. L'échec des politiques d'ajustement structurel mis en place dans les pays d'Afrique subsaharienne amène la Banque mondiale et le FMI à remettre en question l'efficacité des modes des gestions des affaires publiques dans ces États et plus largement leur manière de gouverner, ce qui implique une redéfinition des rapports entre les pouvoirs publics et les administrés. Les agences des Nations unies, notamment le PNUD, développent une conception plus large de la bonne gouvernance englobant à la fois une dimension économique et politique. Pour cette dernière, la bonne gouvernance c'est la bonne gestion des affaires publiques et la démocratie, aussi bien sur le plan politique, économique et administratif, avec comme principaux indicateurs : la transparence, l'éthique et le respect de la déontologie dans la conduite des affaires ; l'indépendance et la crédibilité des juges et des tribunaux ; des élections libres et transparentes ; la décentralisation ; le renforcement des contre-pouvoirs<sup>746</sup>.

**311.** - Ainsi, « *la confiance et la transparence de l'action publique concrétisent un aspect normatif* » du discours international sur la bonne gouvernance, « *qui implique l'ouverture et l'accessibilité des politiques publiques aux citoyens* »<sup>747</sup>. Les institutions de Bretton Woods et les agences internationales d'aides au développement sont convaincues que la cause de l'échec des politiques de développement entamées depuis 1980 réside dans la mauvaise gestion, la corruption, le clientélisme. Ces maux sont érigés en traits distinctifs de l'État dans les pays du Sud<sup>748</sup>. Ainsi, l'inclusion de la bonne gouvernance traduit selon un rapport du Fonds

---

<sup>744</sup> R. BOUSTA, « Le discours sur la "bonne gouvernance" : arrêt sur image », *op.cit.*, p. 241.

<sup>745</sup> WORLD BANK, *Managing development – the governance dimension*, Washington, 1996.

<sup>746</sup> PNUD, *Public Sector Management, Governance and sustainable Human Development*, New York, 1995.

<sup>747</sup> R. BOUSTA, « Le discours sur la "bonne gouvernance" : arrêt sur image », *op.cit.*, p. 247.

<sup>748</sup> J.-F. MEDARD, « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 5.

international de développement agricole (FIDA) de 1999, l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays. Dans le même sens, l'association internationale de développement a estimé que la bonne gouvernance est cruciale pour le bon déroulement du processus de développement et pour l'efficacité de l'aide publique au développement<sup>749</sup>. C'est ainsi que la bonne gouvernance va, face à l'instabilité politique du début de la décennie 90, devenir une condition d'accès aux financements des bailleurs de fonds, qui la considèrent comme la clé de la réduction de la pauvreté en Afrique.

**312.** - Cependant, des études démontrent que la corrélation entre bonne gouvernance et développement n'est pas aussi évidente qu'on peut être amené à le penser. La bonne gouvernance tout comme la mauvaise gouvernance peuvent être un facteur de croissance économique<sup>750</sup>. Ainsi, la mauvaise gouvernance ne suffit pas à elle seule à expliquer le faible niveau de développement qui prévaut dans les pays du Sud<sup>751</sup>. La lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance ont été les grandes dimensions du paradigme néolibéral qui s'est imposé au reste du monde grâce aux institutions financières internationales<sup>752</sup>. Mais plus de trente années après le début de leur intervention dans les pays en développement, les résultats manquent toujours à l'appel.

**313.** - Moins qu'un processus durable, la bonne gouvernance est davantage un phénomène de mode porté par la Banque mondiale et les institutions internationales pour assurer l'efficacité de l'action publique. Il faut néanmoins rappeler que cette démarche comporte un aspect politique et social non négligeable. Elle assure la diffusion de valeurs idéologiques de démocratisation et de limitation du rôle de l'État par l'intégration des institutions décentralisées capables d'assurer une mobilisation effective des populations locales. Aux plans politique et social, les collectivités territoriales ont vocation alors à restaurer la crédibilité et la légitimité de l'État et conduire à un développement économique harmonieux basé sur les

---

<sup>749</sup>FIDA, *Rapport sur la bonne gouvernance : une mise au point*, 1999.

<sup>750</sup> Pour une analyse complète de cette relation entre bonne gouvernance et développement : voir N. MEISEL, J. OULD AOUDIA, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *Revue économique*, vol. 59, n° 6, 2008, p. 1159.

<sup>751</sup> *Idem*.

<sup>752</sup> A. M. DIOP, « Les politiques de développement élaborées par la Banque Mondiale à l'intention des pays de l'hémisphère Sud de 1980 à nos jours : origines, variantes et implications », *Afrique et Développement*, vol. 41, n° 1, 2016, p. 180.

initiatives communautaires et individuelles avec la mise en place d'un cadre incitatif qui promeut les dynamiques locales.

## B- Le rôle renouvelé des collectivités territoriales dans les stratégies de lutte contre la pauvreté

**314.** - La Banque mondiale, dans son rapport de 1997 sur le développement dans le monde<sup>753</sup>, place le processus de décentralisation au cœur de son concept de « bonne gouvernance ». La rencontre de la décentralisation, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la pauvreté, ainsi que le relève Jean du Bois de Gaudusson, est la conséquence de l'incapacité de l'État à assurer les services essentiels à la population<sup>754</sup>. Alors, on a vu dans les collectivités locales un substitut pour résoudre la crise de l'État africain. Une crise qui affecte ce dernier dans ses différents aspects d'État-nation, d'État interventionniste et providence, d'État central<sup>755</sup>. Cela entraîne un recentrage des missions de l'État et une redéfinition de son profil à travers le nouveau slogan « moins d'État, mieux d'État ». Expliquant cette formule, Jacques Nzouankeu estime que le « moins d'État » se tourne vers le passé pour décrire ce qu'il faut changer. Le « moins » suggère que ce changement doit être réducteur, qu'il s'agit de décharger l'État de quelque chose. Le « mieux d'État » est quant à lui un regard sur l'avenir. Il décrit ce qui sera ou devra être la nouvelle image, le nouveau profil de l'État. Le « mieux » exprime en abrégé un jugement de valeur qui suggère qu'il s'agira d'un changement qualitatif, que le profil de l'État lorsqu'on l'aura déchargé sera préférable à ce qu'il est actuellement<sup>756</sup>.

**315.** - Dans le but de rendre les collectivités territoriales capables de se prendre en charge afin de réduire la pauvreté et d'améliorer le bien-être de la population, notamment par la fourniture des services publics de base, les pays en développement de l'Afrique subsaharienne se sont engagés à aller vers une décentralisation réelle et effective qui suppose des collectivités

---

<sup>753</sup> BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1997.

<sup>754</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON « La décentralisation menacée par la bonne gouvernance... », *op.cit.*, p. 997.

<sup>755</sup> *Idem.*

<sup>756</sup> J. M. NZOUANKEU, « La problématique de la gouvernance vue du Sud : aspects socioculturels », Communication à la table préparatoire n° 3 : *La bonne gouvernance : objet et condition du financement*, disponible en ligne [https://base.afrique-gouvernance.net/docs/bonne\\_gouv.aspects\\_socio-culturels.pdf](https://base.afrique-gouvernance.net/docs/bonne_gouv.aspects_socio-culturels.pdf). Consulté le 22 aout 2021.

territoriales fortes et opérationnelles. La vocation générale des collectivités territoriales est de contribuer à un développement économique et social plus harmonieux. Elles doivent mettre en place des dispositifs qui permettent de garantir la participation des habitants, en particulier des personnes pauvres, aux institutions afin de favoriser leur accès aux services sociaux de base<sup>757</sup>. Pour la réalisation de cet objectif, les États ont consenti, sous l'effet des pressions internes (mouvements sociaux) et externes (exigence des partenaires au développement), au transfert de certaines de leurs compétences au profit des collectivités territoriales, notamment en matière sociale.

Les collectivités territoriales se sont ainsi vues confier la charge de la promotion du développement local. Cela signifie qu'elles ont désormais la charge de la conception et de la mise en œuvre des projets de développement en matière d'éducation, de santé, d'accès aux infrastructures, etc. Les autorités locales doivent à cet effet s'engager avec les différents partenaires au développement sur des modes d'intervention qui privilégient la concertation, la participation, le consensus autour des axes majeurs du développement local<sup>758</sup>. Des comités de gestion ont été institués dans les différentes collectivités. C'est le cas des Comités villageois de Développement (CVD), des Associations des Parents d'élèves (APE), etc. qui collectent les informations, participent à la concertation et à l'évaluation des projets. En s'appuyant sur une décentralisation effective, l'espace local offre des possibilités pour réinventer et mettre en application de nouveaux modes de gestion participative des affaires publiques et du développement local. Les institutions décentralisées apparaissent comme des acteurs clés dans l'amélioration des conditions de vie des populations<sup>759</sup>. La proximité est considérée comme un facteur important de la bonne gouvernance en ce qu'elle met en relation directe le besoin social vécu par le citoyen et la décision publique locale qui est appelée à y répondre<sup>760</sup>. La décentralisation devient indispensable pour quiconque souhaite s'engager dans la voie de la bonne gouvernance.

**316.** - Toutefois, malgré ces efforts pour établir un cadre institutionnel de participation citoyenne pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités entre les populations,

---

<sup>757</sup> Cf. *Rapport sur le développement dans le monde 1997*, préc.

<sup>758</sup> M. NTOLO BEKOA, *Banque mondiale et développement des pays d'Afrique subsaharienne : l'impact des programmes mis en œuvre au Bénin, au Cameroun et au Togo*, thèse, dactyl., Université de Lyon, 2014.

<sup>759</sup> G. ENEE, « Les enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'ouest dans un contexte de décentralisation territoriale. L'exemple burkinabè », *Espaces et sociétés* n° 31, 2011, p. 95.

<sup>760</sup> *Idem*.

l'évaluation de la décentralisation des services sociaux de base révèle de nombreuses insuffisances. La décentralisation, souligne Karine Tade, n'est pas suffisamment prise en compte dans les planifications nationales<sup>761</sup>. À cela s'ajoute la faiblesse des services déconcentrés censés assurer l'assistance et le conseil aux collectivités territoriales. Pour garantir l'effectivité de la décentralisation et en faire un véritable outil de développement, les autorités décentralisées doivent trouver aisément au même niveau territorial qu'elles, des autorités déconcentrées agissant au nom de l'État<sup>762</sup>. Les études de terrain ont montré que les services déconcentrés « *ne sont pas dotés conséquemment en ressources humaines et en matériels pour jouer pleinement leur partition dans l'accompagnement des collectivités territoriales émergentes* »<sup>763</sup>. Les collectivités territoriales et les services déconcentrés doivent former ensemble un dispositif cohérent et complémentaire pour la fourniture de services publics de qualité aux populations.

**317.** - Beaucoup restent donc à faire pour permettre l'ancrage du modèle d'administration décentralisé. Les élus locaux, tout comme les membres des services techniques déconcentrés, doivent s'approprier le modèle pour pouvoir exercer effectivement leurs nouvelles compétences. Les partenaires techniques et financiers vont, par ailleurs, se mobiliser pour assurer le « service après-vente » de la diffusion du modèle décentralisé qu'ils prônent avec vigueur, en renforçant les capacités des différents acteurs impliqués dans le processus de décentralisation. Dans les pays d'Afrique subsaharienne, en particulier en Afrique noire francophone, on note une présence importante de la coopération française qui n'hésite pas à mettre en scène ces propres collectivités territoriales comme nouvel outil d'aide au développement dans sa stratégie d'influence diplomatique et économique.

---

<sup>761</sup> K. TADE, *Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises*, thèse dactyl., Université Paris-Saclay, 2016.

<sup>762</sup> N. KADA, « La réforme de l'état territorial », *RFAP*, vol. 1, n° 141, 2012, p. 109.

<sup>763</sup> K. TADE, *Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises*, *op.cit.*, p. 187.

## *Section 2 : La coopération Nord-Sud, un vecteur de promotion de l'administration décentralisée en Afrique*

**318.** - La coopération décentralisée, ou le jumelage, désigne les relations de toute forme, de collaboration ou d'actions que les collectivités territoriales africaines entretiennent avec des autorités locales étrangères de même niveau ou non<sup>764</sup>. Si les deux expressions sont aujourd'hui utilisées indistinctement par les acteurs de la coopération, la première semble être la terminologie la plus usitée dans les textes de loi<sup>765</sup>. Face au désengagement de l'État et à la reconnaissance des collectivités territoriales comme acteur du développement économique local, les villes françaises sont appelées à faire valoir leur expertise en matière de décentralisation<sup>766</sup> auprès de leurs homologues africains. La coopération décentralisée rencontre ainsi les enjeux de développement dans les pays du Sud. Bien qu'elles soient restées longtemps en dehors de l'action extérieure au nom de la conception absolue du principe d'indivisibilité et de souveraineté de l'État, les collectivités territoriales sont désormais appelées à jouer un rôle dans l'exercice des compétences en matière de relations internationales. La pratique des jumelages entamée après la Seconde Guerre mondiale va ouvrir une brèche dans la reconnaissance par l'État de l'action extérieure des collectivités territoriales. À partir de 1980, l'action extérieure des collectivités territoriales va connaître une intégration significative dans le droit, marquant ainsi leur capacité à entreprendre des actions en dehors des frontières nationales. Cette irruption des collectivités territoriales sur la scène internationale (§1), dans un domaine autrefois monopolisé par l'État, ne semble pas heurter ce dernier qui par différentes stratégies l'instrumentalise (§2) pour accroître sa présence sur le continent africain.

---

<sup>764</sup> Pour une définition en droit français, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 2021, n° 648.

<sup>765</sup> Voir la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo, Chapitre V- Section II : Coopération entre les collectivités territoriales nationales et les collectivités territoriales étrangères ou coopération décentralisée (Articles 43 à 46); Ord. n° 2010-54 portant code général des collectivités territoriales au Niger, Livre III- Des relations entre les collectivités territoriales avec notamment l'article 329 qui institue une commission nationale de la coopération décentralisée. En France CGCT, Livre 1<sup>er</sup>, Titre unique, Chapitre V Action extérieure des collectivités territoriales (Articles L 1115-1 à L 1115-7). Au Burkina Faso, la loi consacre plutôt l'expression de jumelage : art. 127 à 129.

<sup>766</sup> Cf. F. PETITTEVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, 1995.

## §1.- La coopération décentralisée au service d'une stratégie globale d'aide au développement

**319.** - L'affirmation des collectivités territoriales sur la scène internationale porte atteinte à la compétence régaliennne de l'État dans la conduite des Affaires étrangères<sup>767</sup>. En effet, une telle action des collectivités est d'abord apparue comme contraire à la conception française de l'État-nation, uni et souverain. Les doutes relatifs au risque d'empiètement des collectivités territoriales sur le monopole de la conduite des affaires diplomatiques dont dispose l'État se sont dissipés au fil du temps. Les deux acteurs, bien qu'intervenant en dehors des frontières nationales, agissent avec des acteurs distincts. Démembrements internes de l'État, les collectivités territoriales se présentent comme des acteurs de la globalisation du droit<sup>768</sup>. La reconnaissance en France d'une capacité d'action à l'international des collectivités territoriales a eu des conséquences dans les anciennes colonies françaises d'Afrique. En effet, l'essor des entités décentralisées sur la scène internationale en a fait des acteurs importants du financement du développement dans les pays du Sud. Or, pour agir à l'international, les collectivités territoriales ne peuvent contracter qu'avec des acteurs de même rang qu'elles. La volonté de captation de cette nouvelle source de financement a conduit progressivement les États de l'espace francophone à s'engager vers une décentralisation effective. Le développement de l'action des collectivités territoriales s'insère dans un nouveau cadre juridique (**A**) et fait l'objet d'un encadrement qui se révèle à l'analyse limitée et pour cause, elle s'inscrit dans une stratégie globale de l'aide au développement (**B**).

---

<sup>767</sup> Cf. A. SIMON, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales*, thèse, dactyl., Université Grenoble Alpes, 2018.

<sup>768</sup> M. CHAMBON, « Les collectivités territoriales, acteurs de la globalisation du droit administratif ? », *RFDA*, 2019, p. 994.

## A- Une reconnaissance progressive de l'action extérieure des collectivités territoriales

**320.** - Le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales est d'appréhension difficile en raison de son caractère transnational. La transnationalité<sup>769</sup> pose la capacité des collectivités territoriales à établir des relations avec des collectivités étrangères. Les collectivités territoriales ne disposent pas de la compétence pour organiser elles-mêmes le cadre de leurs interventions extérieures. Les relations qu'entretiennent les collectivités françaises et leurs homologues étrangères sont soumises à un régime juridique dont « *l'État français est l'élément principal et directeur* »<sup>770</sup>. Il définit le cadre juridique de la coopération décentralisée. Il faut néanmoins préciser qu'en réalité, ce droit se trouve au carrefour de plusieurs disciplines juridiques allant au-delà du droit administratif *stricto sensu*<sup>771</sup>. L'action extérieure des collectivités territoriales tire ses fondements dans un droit positif interne au départ « *flou et lacunaire* »<sup>772</sup> jalonné par une influence des normes européennes (1°) et faisant l'objet d'un encadrement par le législateur (2°). L'action des collectivités territoriales françaises hors des frontières nationales s'établit donc au cœur d'un dispositif complexe de normes qui n'a pas cessé de progresser et qu'il conviendrait d'explicitier.

### 1. L'influence des normes européennes dans la reconnaissance de l'action extérieure des collectivités territoriales

**321.** - Les faits ont précédé le droit dans le cadre de l'action extérieure des collectivités. Le développement de l'action des collectivités françaises en dehors du territoire national s'est fait en l'absence de texte. Malgré ce vide juridique, les collectivités ont développé de nombreuses relations avec des homologues étrangères insérant alors leur action à mi-chemin entre le droit international public et le droit interne<sup>773</sup> avant que le législateur ne se saisisse de la question.

---

<sup>769</sup> La transnationalité désigne « des relations internationales qui mettent en présence deux êtres dont l'un au moins n'est pas un État ». J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 2014, p. 4.

<sup>770</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 650.

<sup>771</sup> Il y'a un recours constant aux règles de droit international public.

<sup>772</sup> F. PETTIVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, op.cit.*, p. 25.

<sup>773</sup> X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *AJDA*, 2008, p. 1580.

Ces premières relations transnationales correspondent à la pratique des jumelages qui avait pour vocation de rapprocher culturellement les peuples<sup>774</sup>. Au début des années 1980, l'action extérieure des collectivités territoriales va prendre un tournant décisif. À la faveur des proximités géographiques, de l'existence d'intérêts économiques communs, les collectivités vont multiplier les contacts entre elles. Sous l'impulsion du Conseil de l'Europe, les relations entretenues par les collectivités territoriales par-delà les frontières terrestres et maritimes ont donné naissance à une coopération dite transfrontière.

**322.** - La convention de Madrid<sup>775</sup> constitue le premier instrument juridique de promotion de la coopération transfrontière. Cette convention-cadre européenne, ratifiée par la France le 14 février 1984, va contribuer au développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Toutefois, l'apport de la convention de Madrid va se révéler très modeste en pratique. En effet, la lecture combinée des articles 1 et 4 permet de constater que la convention n'entend donner aucun droit subjectif aux collectivités territoriales pour leurs actions extérieures<sup>776</sup>. Elle se borne simplement à « favoriser et promouvoir les initiatives » (art 1) et à « résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique » qui seraient « de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière » (art. 4). Ce faisant, la convention de Madrid n'œuvre pas de façon suffisamment précise et impérative à sa cause<sup>777</sup>.

Néanmoins, sur la base de cette convention des accords bilatéraux et multilatéraux vont s'établir pour renforcer le droit de la coopération transfrontalière. La France va notamment conclure avec l'Italie<sup>778</sup> et l'Espagne<sup>779</sup> des accords de relations bilatérales et un accord plurilatéral<sup>780</sup> avec l'Allemagne, le Conseil Fédéral suisse et le Grand-duché du Luxembourg. Ces différents accords vont donner lieu à une diversité de situations rendant complexe

---

<sup>774</sup> Sur les jumelages de coopération, d'amitié, F. PETITVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, *op.cit.*, p. 12.

<sup>775</sup> La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980.

<sup>776</sup> Les collectivités ne disposent de pouvoir en la matière que dans le cadre des dispositions du droit interne prévu à cet effet, P. COMBEAU, « Action extérieure des collectivités territoriales », *JCP- A*, Fasc. 129-40.

<sup>777</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 659.

<sup>778</sup> Accord franco-italien du 26 novembre 1993, entré en vigueur le 6 octobre 1995.

<sup>779</sup> Accord franco-espagnol conclu le 10 mars 1995, entré en vigueur le 24 février 1997.

<sup>780</sup> Accord de Karlsruhe conclu le 26 janvier 1996, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997 entre la France, partiellement complété entre les parties par un accord conclu à Bâle le 21 septembre 2000, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2001.

l'appréhension de ce droit et appelant ainsi à un effort d'unification du régime. Bernard Dolez va encourager le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe à élaborer un protocole additionnel qui, selon son rapport explicatif, « expose des instruments juridiques éprouvés par l'expérience, unifie les principes fondamentaux de la coopération transfrontalière [...] et propose des solutions adaptées aux parties contractantes »<sup>781</sup>. La convention de Madrid est alors complétée par trois protocoles additionnels dont le deuxième innove en élargissant le champ d'application du système européen de la coopération au-delà des relations de voisinage<sup>782</sup>. Il introduit la notion de coopération interterritoriale qu'il définit en son article premier comme « toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États ». La coopération transfrontalière s'ouvre ainsi progressivement à la reconnaissance d'une forme de coopération plus large qu'est la coopération décentralisée.

**323.** - La Commission européenne est longtemps restée silencieuse sur la question de la coopération décentralisée transfrontalière. Le statut ambivalent des collectivités territoriales en droit de l'Union européenne l'empêche de se prononcer directement sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités. Face au foisonnement des accords conclus par les États membres de l'Union, la commission va cependant mettre en place un cadre européen pour soutenir les initiatives de coopération décentralisée. Les projets de coopération décentralisée transfrontalière sont soutenus par le biais du Fonds européen de développement régional (FEDER) et le programme INTERREG des fonds structurels<sup>783</sup>. La mise en œuvre des jumelages entre les territoires des pays du Nord et ceux des pays du Sud a été également encouragée par l'UE en 1989 dans le cadre de la signature de la convention de Lomé IV avec les pays ACP. Dans ce texte apparaissait déjà le terme de « coopération décentralisée » pour désigner les relations de partenariats entre collectivités territoriales<sup>784</sup>.

---

<sup>781</sup> Cf. A. CABANES, A. ROBBES, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *AJDA*, 2003, p. 593.

<sup>782</sup> P. COMBEAU, « Action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.* ; M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 496 et s.

<sup>783</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 659.

<sup>784</sup> Convention Lomé IV 1989, art. 20 : « En conformité avec les articles 2, 3 et 13 et afin d'encourager l'épanouissement et la mobilisation des initiatives de tous les acteurs des États ACP et de la Communauté, susceptibles d'apporter leur contribution au développement autonome des États ACP, la coopération appuie également, dans les limites fixées par les États ACP intéressés, les

324. - Les normes européennes ont jeté les bases de la coopération décentralisée entre les collectivités des pays du Nord et du Sud. Le Conseil de l'Europe à travers la convention de Madrid et ces protocoles additionnels n'a pas manqué l'occasion d'inviter les États à aménager la compétence extraterritoriale des collectivités territoriales. Le législateur français, longtemps resté coi face à cet appel, a fini par y répondre en donnant une base légale à l'action extérieure des collectivités territoriales.

## 2. La reconnaissance de l'action extérieure des collectivités territoriales par le législateur français

325. - Les collectivités territoriales sont reconnues comme jouant un rôle important dans la conduite de l'action publique au sein de l'État. En revanche, pour toutes les actions impliquant une intervention au-delà du cadre étatique, « *la quasi-exclusivité d'action du pouvoir central était soigneusement protégée* »<sup>785</sup>. La question de la compétence des collectivités territoriales françaises à nouer des relations transnationales a donné lieu à d'importants débats juridiques<sup>786</sup> relatifs à l'articulation possible entre le principe de libre administration des collectivités et la reconnaissance d'une compétence internationale aux entités infraétatiques. Selon une partie de la doctrine, le fait que l'article 72 de la Constitution dispose en son alinéa 3 que les « collectivités s'administrent librement », traduit une reconnaissance au profit de ces collectivités d'une compétence internationale qui peut servir de fondement juridique à la coopération décentralisée. Cette position n'a pas manqué d'être contestée<sup>787</sup>, car cet article

---

*actions de développement d'acteurs économiques, sociaux et culturels, dans le cadre d'une coopération décentralisée, notamment sous forme de conjonctions d'efforts et de moyens entre homologues des États ACP et de la Communauté. Cette forme de coopération vise en particulier à mettre au service du développement des États ACP les compétences, les modes d'action originaux et les ressources de ces acteurs. Les acteurs visés par le présent article sont les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux et villageois, les coopératives, les entreprises, les syndicats, les centres d'enseignement et de recherche, les organisations non gouvernementales de développement, des associations diverses et tous groupes et acteurs capables et désireux d'apporter leur contribution spontanée et originale au développement des États ACP ».*

<sup>785</sup> P.-Y. CHICOT, « Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises : une compétence locale atypique ? », in J.-F. BRISSON (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan, 2009, p. 435 et s.

<sup>786</sup> Cf., B. DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État. Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, Université de Lille 2, 1993.

<sup>787</sup> J. FERSTENBERT, « Droit et pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales », *Revue du centre ouest* n° 1, 1988, pp.16-17.

prévoit que les collectivités territoriales exercent librement leurs compétences « dans les conditions prévues par la loi ». Or, ainsi que le relève Xavier Barella, avant 1982, aucun texte n'aborde expressément le sujet de la coopération décentralisée et, de ce fait, l'article 72 peut difficilement être considéré comme un fondement juridique suffisant de l'action internationale locale<sup>788</sup>.

**326.** - Le régime juridique des relations entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangères était particulièrement « flou et lacunaire » en raison du caractère fragmentaire et paradoxal des règles du droit positif<sup>789</sup>. La loi du 2 mars 1982 est la première à s'être saisie de la question de l'action extérieure des collectivités territoriales. Les dispositions de l'article 65 de cette loi autorisaient les collectivités à établir des relations uniquement avec les régions frontalières. Cet article constitue l'exemple type de disposition législative difficilement compréhensible ayant donné lieu à une série de circulaires<sup>790</sup> qui sont venues préciser son contenu et étendre son application à toutes les collectivités. Le Conseil d'État a dénoncé ce foisonnement de texte et d'instruments en matière de coopération décentralisée, en ce qu'il ne contribue pas à la lisibilité du système<sup>791</sup>.

**327.** - Finalement, l'action extérieure des collectivités va bénéficier d'un cadre normatif avec l'adoption de la loi du 6 février 1992<sup>792</sup>. Le titre IV de cette loi relatif à la coopération décentralisée est repris par le code général des collectivités territoriales<sup>793</sup>. Il consacre expressément l'existence d'une compétence extérieure des collectivités territoriales<sup>794</sup>. L'article 131-1, alinéa 1 de la loi de 1992, dispose que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans les*

---

<sup>788</sup> X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *op.cit.*, p. 1580.

<sup>789</sup> C. AUTEXIER, « De la coopération décentralisée », *RFDA*, 1993, p.411.

<sup>790</sup> Solution insatisfaisante d'après C. AUTEXIER pour qui, le juriste attaché à la hiérarchie des normes, à moins de considérer que ces circulaires, loin de créer du droit, ne faisaient qu'explicitement une question déjà réglée par la Constitution, et notamment son article 72.

<sup>791</sup> *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, La Documentation française, 2006.

<sup>792</sup> La loi n° 92-125 dite « ATR » administration territoriale de la République

<sup>793</sup> CGCT, art. L. 1115-1 et s.

<sup>794</sup> J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « L'État français et le contrôle des actions extérieures des collectivités territoriales », in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*. Colloque de Thessalonique 11-12 sept. 1993, LGDJ, 1995, p. 227.

*limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France*»<sup>795</sup>. Sur le fondement de ce texte, les collectivités territoriales disposent désormais d'une compétence générale en matière internationale qu'ils s'exercent au moyen des conventions de coopération<sup>796</sup>. Il faut reconnaître avec Bertrand Faure que le statut légal fixé par la loi de 1992 est reconnaissant, car ainsi que l'avons montré précédemment, les collectivités territoriales n'ont pas attendu l'édiction de cette loi pour jeter les ponts vers les collectivités étrangères<sup>797</sup>. Placées désormais dans la sphère de la politique étrangère autrefois monopolisée par l'État, les collectivités territoriales doivent agir dans le strict respect des contraintes posées par la loi. C'est à cette seule condition qu'elles pourront participer à l'exercice des fonctions régaliennes<sup>798</sup>.

## B- Le partage de la compétence de l'aide au développement entre les collectivités territoriales et l'État en France

**328.** - Le cadre juridique de la coopération décentralisée connaît depuis sa consécration par le législateur une avancée significative qui ne manque pas de susciter de nouvelles interrogations. Le monopole de l'État dans la conduite des affaires diplomatiques au nom du principe de souveraineté a toujours été évoqué comme un obstacle à l'action extérieure des collectivités territoriales. La coopération décentralisée invite à repenser autrement les ressorts de la souveraineté. Si, on reconnaît aux collectivités territoriales la possibilité d'agir au-delà des frontières dans le cadre de la coopération décentralisée, elles doivent s'abstenir de faire concurrence à l'État. La primauté de l'État, détenteur absolu de la souveraineté, constitue encore une limite empêchant les collectivités territoriales d'entretenir des relations avec des

---

<sup>795</sup> La nouvelle version de l'article L. 1115-1 dispose « *Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. [...] A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables* ». On note la suppression notamment de la limite relative aux compétences.

<sup>796</sup> X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *AJDA*, 2008, p. 1580.

<sup>797</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 653.

<sup>798</sup> J.-M. PONTIER, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP*, 2003, p. 193.

États étrangers (1<sup>o</sup>). Les collectivités territoriales deviennent des acteurs clés de la solidarité internationale qui ne peuvent contracter qu'avec des collectivités infranationales. Les États de l'Afrique subsaharienne, afin de pouvoir bénéficier des avantages de l'action extérieure des collectivités françaises, sont obligés de mettre en place des institutions décentralisées, seules capables de contracter avec leurs homologues françaises. Aussi, l'on a pu constater que l'action des collectivités territoriales ne pouvait se limiter à un processus essentiellement technique, elle est aussi politique (2<sup>o</sup>).

### 1. L'interdiction faite aux collectivités de contracter avec les États

**329.** - L'action extérieure des collectivités territoriales porte atteinte à la compétence internationale de l'État. La souveraineté, fondement même de l'existence de l'État, se matérialise par le monopole que possède l'État dans la conduite des relations internationales. Carré de Malberg définit la notion de souveraineté comme « *le caractère suprême d'un pouvoir suprême en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui ni en concurrence avec lui* »<sup>799</sup>. Cette « *qualité essentielle* »<sup>800</sup> de l'État lui réserve l'absolu « *droit de représenter la Nation* »<sup>801</sup> et donc de conduire sa politique étrangère. Aussi, le droit international public est indifférent au sujet des collectivités territoriales. L'État, en tant que détenteur de la souveraineté, est l'unique titulaire de la personnalité internationale. À ce titre, il bénéficie seul de la qualité de sujet de droit international qui ne peut être reconnue à des collectivités infraétatiques<sup>802</sup>. Les États sont ainsi les seuls capables d'imputation. Ses sujets, les collectivités territoriales, ne sont ici que de simples organes de l'État<sup>803</sup>. Cette idée d'imputation fait de l'État, l'auteur et le responsable de la conclusion de tout acte qu'il estime nécessaire pour maintenir ses relations avec des États étrangers ou des organisations internationales.

**330.** - Le Conseil d'État a rappelé, dans un avis du 16 mai 1980 rendu à l'occasion de la conclusion de la convention de Madrid, que les collectivités territoriales françaises n'ont pas

---

<sup>799</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920, p. 70.

<sup>800</sup> A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, éd. Panthéon-Assas, 2001, p. 1.

<sup>801</sup> *Idem.*

<sup>802</sup> P. COMBEAU, « Action extérieure des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 7.

<sup>803</sup> J. DAVID, *Les sujets infra-étatiques et le droit supranational. Le cas des collectivités territoriales*, Mémoire M2 recherche Bordeaux IV, 2008, p. 21.

de compétence en matière de droit international. La compétence diplomatique appartient uniquement à l'État<sup>804</sup>. Dans un second avis du 25 octobre 1994, le Conseil d'État a également précisé la nature des conventions passées entre les collectivités françaises et étrangères. Pour ce dernier, ces conventions ne sont que de simples contrats « *qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution [et] ne sauraient déroger aux règles de légalité interne* »<sup>805</sup>. Malgré la reconnaissance par le législateur de la coopération décentralisée, celle-ci ne peut être mise au même degré que la conduite des affaires étrangères. Le Conseil constitutionnel adopte un raisonnement identique à celui du juge administratif, en rappelant la subordination des actions de coopération décentralisée au respect des engagements internationaux de la France<sup>806</sup>. S'il reconnaît aux collectivités territoriales une compétence internationale « *ce n'est qu'au travers d'un grand luxe de précautions, en examinant que celles-ci ne portent pas atteinte aux compétences régaliennes de l'État* »<sup>807</sup>.

**331.** - Les collectivités territoriales sont donc limitées dans leur action au-delà des frontières nationales. Loin d'être un inconvénient, cela constitue un avantage considérable dans la promotion du modèle occidental de développement. En effet, tout État africain, qui voudrait tirer profit de l'apport considérable des collectivités territoriales françaises dans le domaine de l'aide au développement, se voit contraint de façon incidente de réformer son administration pour consacrer des entités infranationales. En fait, la reconnaissance d'une compétence extérieure aux collectivités françaises et le rôle que l'État entend leur faire jouer<sup>808</sup> vont agir comme un catalyseur en Afrique. La décentralisation, présente dans les discours des dirigeants africains après les indépendances, mais jamais réalisée faute de volonté politique, va connaître un essor considérable. Pour les bailleurs de fonds, la réussite de la coopération décentralisée passe impérativement par le respect de trois conditions préalables : une décentralisation effective, un engagement en faveur de la démocratie et des garanties de transparence de la gestion publique.

---

<sup>804</sup> CE, avis 16 mai 1980, *EDCE*, 1986, p. 109.

<sup>805</sup> CE, avis 25 octobre 1994, *EDCE*, 1994, n°46.

<sup>806</sup> DC, 26 janvier 1995, *Aménagement et développement du territoire*.

<sup>807</sup> X. BARELLA, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *AIDA*, 2008, p.1580.

<sup>808</sup> Voir les développements *supra* § 2.

**332.** - Apparue tardivement dans le contexte africain<sup>809</sup>, la coopération décentralisée est aujourd'hui consacrée dans la quasi-totalité des États africains. Les collectivités territoriales africaines bénéficient d'un cadre juridique à l'action extérieure dans les textes de loi relatifs à la décentralisation. Les politiques de décentralisation sont utilisées comme des supports à l'essor de la coopération décentralisée. Ainsi, Franck Petiteville relève que, « *partout où elle s'est développée, l'action extérieure des collectivités locales a bénéficié d'un contexte déterminant de décentralisation territoriale, qu'il s'agisse de dispositions juridiques anciennes, de réformes récentes, ou d'un desserrement progressif du contrôle étatique sur l'action des collectivités locales* »<sup>810</sup>. Face au désenchantement de l'État africain à favoriser le développement, la consécration de l'action extérieure des collectivités territoriales est un moyen de captation de nouvelles ressources financières ainsi qu'une réponse aux logiques externes qui commandent le changement de la nature de l'État en Afrique. La coopération décentralisée a par ailleurs permis de porter au-devant de la scène les villes africaines. Le développement de leur action internationale a légitimé et renforcé dans une certaine mesure la place des collectivités territoriales africaines face à l'État.

**333.** - L'appui institutionnel des collectivités territoriales françaises aux institutions décentralisées dans les pays du Sud, par le biais de la coopération décentralisée, paraît être le meilleur moyen de renforcement des processus de construction et de fonctionnement participatif de l'État<sup>811</sup>. On assiste à un remplacement de la coopération bilatérale, qui a contribué au développement de la centralisation administrative, par une coopération décentralisée s'appuyant sur les administrations locales. Ainsi, la coopération décentralisée favorise l'essor de la décentralisation dans les pays de l'Afrique subsaharienne. L'action extérieure des collectivités françaises en Afrique est en ce sens empreinte de mobile politique, car les collectivités ne font preuve d'aucune neutralité. Pour Pierre Yves Chicot, une telle attitude est moins le produit d'un militantisme idéologique que la culture d'un pragmatisme qui lui-même est le résultat de la prise de conscience de l'interconnexion entre le global et le

---

<sup>809</sup> L'expression « coopération décentralisée » apparaît pour la première fois en 1989 dans le cadre des conventions ACP-UE

<sup>810</sup> Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales, *L'action internationale des collectivités territoriales*, éd. Cavalier Bleu, 2012, p. 27.

<sup>811</sup> L. CARRINO, « Les institutions locales et l'État. Nouvelles approches pour la coopération au développement », in M. GALY, E. SANNELLA (dir.), *Les défis de l'État en Afrique*, L'Harmattan, 2007, p. 189.

local<sup>812</sup>. L'impératif de développement économique, qui naissait au début des années 1990, a contribué à faire passer la dimension technique de l'action extérieure des collectivités à celle politique dans le cadre de la coopération décentralisée. Les collectivités territoriales françaises deviennent des acteurs, aux côtés de l'État, de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement.

## 2. L'extension du domaine d'intervention des collectivités territoriales

**334.** - L'action extérieure des collectivités territoriales peut être présentée dans ces modalités comme plus technique que politique, mais indiscutablement, elle est porteuse d'un message politique<sup>813</sup>. L'assemblée délibérante est à l'origine de la décision qui engage la collectivité dans une coopération décentralisée. Une telle décision de la majorité politique au niveau local ne peut être exempte de mobiles politiques. L'État semble s'accommoder de ce constat en prenant des mesures favorables à l'action extérieure des collectivités. Le législateur lève les limites juridiques à l'exercice de la compétence internationale des collectivités territoriales et facilite leur présence sur la scène internationale à travers une série de lois.

**335.** - La loi du 6 février 1992 précitée prévoyait que les collectivités ne pouvaient conclure des conventions que dans les limites de leurs compétences. Le juge administratif était alors amené à vérifier l'existence d'un intérêt public local pour valider l'action internationale des collectivités<sup>814</sup>. D'abord, deux lois intervenues respectivement en 2005<sup>815</sup> et en 2006<sup>816</sup> vont permettre aux communes et aux EPCI chargés de la distribution d'eau potable et de l'assainissement ainsi que du traitement des déchets ménagers d'affecter 1 % de leur budget à des actions de coopération. Les dispositions résultant de ces deux démarches législatives sont

---

<sup>812</sup> P.-Y. CHICOT, « Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises : une compétence locale atypique ? », in J.-F. BRISSON, *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, L'Harmattan 2009, p. 437.

<sup>813</sup> *Ibid.*, pp. 437-438.

<sup>814</sup> CE, 28 juill. 1995, *Cne de Villeneuve d'Ascq*, n° 129838, *AJDA*, 1995, p. 834, concl. R. Schwartz ; TA Poitiers, 18 nov. 2004, *Charbonneau c/Dpt Deux-Sèvres*, *AJDA*, 2005, p. 486, note Y. Gounin ; CAA Bordeaux, 30 oct. 2007, *Dpt Deux-Sèvres c/Charbonneau*, n° 05BX00167, *AJDA*, 2008, p. 198, note Y. Gounin ; *JCP A* 2008, note P. Combeau.

<sup>815</sup> Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 *relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, codifié à l'article L. 1115-1-1 du CGCT.

<sup>816</sup> Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 *relative au secteur de l'énergie*, codifié à l'article L. 1115-2 du CGCT.

respectivement codifiées aux articles L. 1115-1-1 et L. 1115-2 du CGCT. Ce dispositif a suscité un grand intérêt dans les rangs des observateurs étrangers et des organisations internationales qui y ont vu un modèle de financement innovant et une contribution significative à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD)<sup>817</sup>. Ensuite, la loi Thiollière de 2007<sup>818</sup> a contribué à la reconnaissance définitive de l'action extérieure des collectivités territoriales en faisant de la coopération décentralisée une compétence à part entière reconnue à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements. Désormais, les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont plus besoin de démontrer la présence d'un intérêt public pour la réalisation d'une action de coopération décentralisée<sup>819</sup>. Avec l'adoption en 2014 de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale<sup>820</sup>, la coopération décentralisée va être intégrée au cœur de la politique d'aide aux pays du Sud. Cette aide publique correspond à l'aide financière fournie par les États dans le but de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement<sup>821</sup>. L'APD s'inscrit dans le cadre global de la lutte contre la pauvreté depuis l'adoption et la mise en place par les Nations unies des objectifs du millénaire pour le développement<sup>822</sup>.

**336.** - L'APD qui relève en principe de la compétence exclusive de l'État devient ainsi une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. L'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale souligne l'importance du rôle que l'État entend faire jouer aux collectivités territoriales en intégrant la coopération décentralisée dans la politique publique d'aide au développement. Annick Girardin, alors secrétaire d'État, affirmait à propos de cette loi qu'elle tend à « consacrer les collectivités territoriales comme des acteurs à part entière de la politique française de

---

<sup>817</sup> Ministère des Affaires étrangères, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La Documentation française, 1<sup>er</sup> éd., 2019, p. 17.

<sup>818</sup> Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

<sup>819</sup> Ministère des Affaires étrangères, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 17.

<sup>820</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

<sup>821</sup> Définition donnée par le CAD de l'OCDE

<sup>822</sup> En 2019, 3 461 220 euros de l'APD des collectivités territoriales ont pour objectif principal la réduction de la pauvreté soit l'objectif de développement durable.

*développement et de solidarité internationale*»<sup>823</sup>. Les relations de jumelages entretenues à la veille des indépendances avec les collectivités africaines, marquées par leur caractère humanitaire, se muent en des projets caractérisés par une approche d'aide au développement et d'appui institutionnel<sup>824</sup>. En effet, les premières formes de coopération des villes francophones du Nord avec les villes Sud sont marquées par l'assistance humanitaire. Il s'agissait surtout de soulager la misère des populations du Sud par l'envoi de médicaments et de produits de première nécessité. Cette forme de coopération n'a pas complètement disparu aujourd'hui et prend la forme de financement de petites infrastructures telles, les forages d'eau, la construction de blocs scolaires, etc.<sup>825</sup> Le deuxième temps de la coopération est marqué par une volonté d'agir pour le développement afin de valoriser les ressources locales, d'accompagner l'émergence d'organisations et de favoriser les échanges entre les peuples. Dans ce cadre, sont mis en place des projets de développement de plus grande envergure dans tous les domaines de la vie sociale<sup>826</sup>.

**337.** - Aujourd'hui, la coopération décentralisée prend davantage la forme d'un appui au processus de la décentralisation avec une volonté plus ou moins affirmée de mettre en place un partenariat mutuel centré sur un développement économique et durable, prenant en compte les intérêts des collectivités territoriales françaises et celles de leurs partenaires. Cependant, les rapports des premières avec les anciens territoires colonisés demeurent des rapports de dominants à dominés. L'observation des dynamiques spatiales de l'action internationale des collectivités françaises permet de se rendre compte qu'il y'a une superposition quasi identique de la carte de la coopération décentralisée avec les pays composant l'ex-empire colonial. Le fait que ces pays aient en commun le partage de la même langue et soient membres de l'Organisation internationale de la Francophonie renforce également la présence française. Les collectivités françaises continuent de s'insérer davantage dans une logique d'aide plus que dans une logique de partenariat avec les collectivités du Sud. L'intégration de l'action internationale des collectivités territoriales dans le cadre de la loi de

---

<sup>823</sup> Déb. parl., Sénat, séance du 26 mai 2014, JORF Sénat, 27 mai 2016 p. 4220.

<sup>824</sup> G. ENEE, « Les enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'ouest dans un contexte de décentralisation territoriale. L'exemple burkinabè », *op.cit.*, p. 91.

<sup>825</sup> Ce type de coopération est souvent appelée « coopération container ».

<sup>826</sup> M. BONDO, M. BALIKWISHA NYONYO, *La coopération décentralisée dans l'espace francophone*, Rapport 2013, Assemblée parlementaire francophone, p. 5 et s.

programmation sur le développement et la solidarité internationale témoigne de l'attachement de l'action extérieure des collectivités territoriales à l'aide publique au développement<sup>827</sup>.

**338.** - L'aide au développement consenti par les collectivités territoriales françaises au profit des collectivités africaines se concentre sur les enjeux internationaux que sont la décentralisation territoriale et le développement local. L'appui institutionnel aux collectivités africaines passe alors essentiellement par le renforcement des capacités du personnel dans la gouvernance locale. Alors que les collectivités françaises bénéficient dans ce cadre d'un dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée avec des orientations clairement identifiées, on ne peut en dire autant des collectivités territoriales africaines qui sont dans une logique de réception passive. Les orientations et le contenu des projets de coopération correspondent davantage à une volonté d'habillage afin de les rendre conformes aux critères des collectivités financeurs qu'à la conviction d'une nécessité partagée<sup>828</sup>.

**339.** - Le monopole traditionnel de l'État en matière internationale demeure-t-il incontestable? Cette interrogation est d'autant plus légitime lorsque l'on observe l'accroissement, tant quantitatif que qualitatif, de l'action extérieure des collectivités territoriales. Ces dernières interviennent désormais en complément de l'État dans le domaine de la coopération internationale. Ce processus n'est pas désintéressé. Loin de là! L'État, en acceptant le partage de sa souveraineté extérieure avec des entités infranationales, entend instrumentaliser à son profit l'accroissement de l'action extérieure des collectivités territoriales au moyen notamment des institutions dont il la dote.

---

<sup>827</sup> E. GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ?* thèse, dactyl., Université de Cergy Pontoise, 2013, p. 305.

<sup>828</sup> G. ENEE, « Les enjeux des actions de coopération décentralisée en Afrique de l'ouest dans un contexte de décentralisation territoriale. L'exemple burkinabè », *op.cit.*, p. 92. Les acteurs satisfont à la logique du « *tout financement est bon à prendre* ».

## §2.- L'instrumentalisation de l'action extérieure des collectivités au service de la politique africaine de l'État français

**340.** - L'action extérieure des collectivités territoriales françaises n'a pas manqué de s'étendre depuis sa reconnaissance comme complément indispensable à l'aboutissement de la politique étrangère de l'État par le législateur. La coopération décentralisée ne se présente plus en termes de conflit de compétence entre l'État et les collectivités<sup>829</sup>. En 2001, le Conseil économique et social écrit dans un rapport que « *s'il y en a, peut-être une certaine méfiance au début de la part de l'État face à une coopération qu'il ne maîtrisait pas, cet état d'esprit est aujourd'hui révolu. La conception à l'honneur est plutôt que la mobilisation des collectivités territoriales, des entreprises, des ONG, et autres acteurs de la société civile disposant d'un ancrage local, mais aussi de compétences et savoir-faire spécifiques, constitue une valeur ajoutée irremplaçable pour l'action internationale de la France, une action internationale dont la diversité constituerait ainsi un des principaux atouts devant les exigences d'adaptation à des situations complexes* »<sup>830</sup>. Cette longue citation traduit d'une certaine manière, le fait que la coopération décentralisée tend à devenir un rouage important de la diplomatie française. L'État s'efforce d'encourager cette coopération pour assurer sa présence et son influence dans le monde<sup>831</sup>. L'action extérieure des collectivités territoriales, déployée au moyen de la coopération décentralisée pour assister techniquement les pays en développement, est placée sous le contrôle de l'État (A) pour servir sa stratégie de domination et d'influence (B).

### A- Une coopération décentralisée contrôlée

**341.** - La capacité juridique des collectivités territoriales à agir à l'extérieur des frontières nationales en fait « l'humble supplétif »<sup>832</sup> de l'État en matière internationale. Elle ne fait pas obstacle à la politique étrangère de l'État puisque ce dernier, saisissant son fort potentiel, en a fait un allié. Il existe sur la scène internationale une convergence des actions des collectivités

---

<sup>829</sup> F. PETTIVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, op.cit., p. 50.

<sup>830</sup> *La contribution de la France au progrès des pays en développement*, 2001, disponible en ligne <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2001/01022803.pdf>, p.113. consulté le 22 août 2021.

<sup>831</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit., n° 649.

<sup>832</sup> P.-Y. CHICOT, « Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises : une compétence locale atypique ? », op.cit., p. 448.

territoriales et de celles de l'État. Les premières sont subordonnées aux priorités définies par la seconde. L'État a mis en place des structures institutionnelles de concertation et de pilotage pour le soutien (1<sup>o</sup>) et le financement de l'action extérieure des collectivités territoriales (2<sup>o</sup>).

#### 1. La mise en place d'un dispositif institutionnel de dialogue et de pilotage

**342.** - Les pouvoirs publics ayant cessé de voir dans la coopération décentralisée une menace à la souveraineté de l'État vont davantage chercher à l'accompagner par la mise en place d'institutions de dialogue et de pilotage. L'institutionnalisation de la coopération décentralisée s'inscrit dans un mouvement de globalisation des échanges et de décloisonnement des frontières. L'environnement juridique interne des États s'ouvre ainsi aux différentes mutations contemporaines. La loi du 6 février 1992, en même temps qu'elle reconnaissait la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération, créait une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)<sup>833</sup>. Il s'agit d'un organe interministériel compétent dans l'ensemble des domaines relevant de l'action extérieure des collectivités territoriales. Régie par l'article L. 1115-6 du CGCT et par les dispositions réglementaires codifiées aux articles R. 1115-8 et suivants du même code, modifié en dernier lieu par le décret n° 2017-939 du 10 mai 2017, la CNCD est chargée de faire l'état de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle tient également à jour l'Atlas de l'action extérieure qui recense plus de 12 000 projets de coopération décentralisée dans près de 150 pays. La DAECT, qui assure le secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée, procède à cet effet au nom de la CNCD à la collecte des données relatives à l'aide publique au développement des collectivités territoriales.

**343.** - En application de la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 et de la primauté de principe de l'État en droit international, les principes dégagés par la communauté internationale en matière de développement s'appliquent aux actions extérieures entreprises

---

<sup>833</sup> Art. L. 1115-6 CGCT issu de la loi d'orientation de 2014 : « *il est créé une Commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle favorise la coordination entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et peut formuler toute proposition relative à l'action extérieure des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à la commission les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions* ».

par les collectivités territoriales françaises. La période actuelle voit donc l'accroissement du rôle des collectivités territoriales dans l'approche territoriale du développement économique local et l'effort d'organisation au niveau mondial des mouvements représentatifs des « pouvoirs locaux » depuis 2004 avec l'émergence de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). Pour prendre en compte ces acteurs, la CNCD a fait l'objet d'une réforme en 2017 à la suite du rapport Laignel<sup>834</sup> pour élargir sa composition à « *des représentants d'établissements publics, d'associations ou d'organismes ayant une activité en relation avec l'action extérieure des collectivités territoriales ou la Francophonie* »<sup>835</sup>.

**344.** - Non seulement, les collectivités sont instrumentalisées dans la mise en œuvre de la politique étrangère, notamment en matière d'aide publique au développement, l'État les associe également à sa stratégie de reconstruction des États des pays du Sud en période post-conflit. En effet, il est reconnu aujourd'hui que les collectivités territoriales françaises jouent un rôle important dans la réponse aux crises qui secouent l'Afrique subsaharienne. Cela a été le cas au Mali où les collectivités sont devenues des acteurs de premier plan de la mise en œuvre de l'accord de paix d'Alger<sup>836</sup>. Les collectivités territoriales jouent en ce sens un rôle central dans la fourniture des services de base et l'assistance aux populations, en particulier lorsque les institutions de l'État sont affaiblies, voire momentanément inexistantes. Cet état de faiblesse structurelle appelle à un renforcement de la coopération décentralisée sur l'ensemble du continuum de gestion de crise : prévention (risques naturels), réponse d'urgence (aide humanitaire) et post-crise (reconstruction/réconciliation)<sup>837</sup>.

**345.** - Cette situation démontre la volonté de l'État à faire des collectivités territoriales des partenaires à l'appui de sa politique de domination et de rayonnement dans le monde. L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de l'action humanitaire énoncée par l'article L. 1115-1<sup>838</sup> va bien au-delà des catastrophes naturelles. L'État va chercher à tout

---

<sup>834</sup> A. LAIGNEL, Rapport public, « L'action extérieure des collectivités territoriales. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions », La documentation française, 2013.

<sup>835</sup> Décret n° 2017-939 du 10 mai 2017 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée.

<sup>836</sup> A. SIMON, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales*, *op.cit.*, pp. 480-482.

<sup>837</sup> *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 46.

<sup>838</sup> « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire ».

prix à profiter de l'ampleur prise par cette action extérieure des collectivités territoriales en exerçant un contrôle très subtil sur la coopération décentralisée au travers de sa politique de cofinancement. Pour l'État, l'action extérieure des collectivités territoriales n'est qu'un instrument additionnel en termes d'échelle et d'expertise à la politique française de coopération internationale. Il formule à cet effet des orientations thématiques et géographiques qui sont traduites en instruments et dispositifs incitatifs. Les incitations de l'État en direction de l'action extérieure des collectivités territoriales s'exercent principalement dans le cas de l'accès aux financements, mais leurs effets doivent toutefois être relativisés. Il est en effet rare que les collectivités territoriales se voient limitées ou critiquées par l'État dans leurs initiatives internationales. En revanche, ces orientations qui bornent l'action internationale à une fonction d'aide au développement n'encouragent pas les autorités locales à tenir compte de leurs propres enjeux territoriaux et relèguent l'intérêt local de l'action extérieure à un plan secondaire<sup>839</sup>. Les intérêts étatiques prennent le pas sur les intérêts locaux.

## 2. La mise en place d'un soutien technique et financier

**346.** - L'État s'est érigé en mécène de la coopération décentralisée par la mise en place d'une diversité d'instruments financiers. À travers ces interventions financières, il guide et oriente la coopération décentralisée vers des domaines et des zones géographiques qu'il considère comme prioritaires dans sa stratégie d'intervention en faveur du développement<sup>840</sup>. La DAECT s'est dotée à partir de 2007-2008 d'une palette d'instruments rationalisée : les « appels à projets » dont l'effet levier et l'influence tiennent selon le ministère des Affaires étrangères « *essentiellement à leur fonction prescriptive, contribuant à orienter les coopérations décentralisées des collectivités territoriales vers les thèmes et pays prioritaires* »<sup>841</sup>.

**347.** - Si les collectivités territoriales assurent une partie du financement de leurs actions de coopération décentralisée, l'État intervient à travers les appels à projets dans le cofinancement

---

<sup>839</sup> E. GARCIA, *L'action internationale des collectivités territoriales : un outil de développement des territoires français ? op.cit.*, p. 306.

<sup>840</sup> Les pays relevant de l'aide publique au développement sont également définis selon les critères de l'OCDE

<sup>841</sup> MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, La documentation française, 2017, p. 87 ; A. SIMON, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales, op.cit.*, p. 484.

de l'action extérieure. En effet, le ministère des Affaires étrangères<sup>842</sup> apporte, à travers ce mécanisme, un appui financier aux projets de coopération décentralisée présentés par les collectivités territoriales françaises. Ces cofinancements, qui s'élèvent à 8,5 millions d'euros par an<sup>843</sup>, sont attribués selon des modalités précises. Le nouveau dispositif de cofinancement en soutien à la coopération décentralisée, qui a été réformé en 2006, s'appuie désormais sur des appels à projets annuels, triennaux ou des appels à projets thématiques<sup>844</sup> qui fixent les priorités de l'État au regard des concertations au sein de la Commission nationale de la coopération décentralisée. Le ministère des Affaires étrangères peut ainsi en fonction d'un certain nombre de critères apporter un soutien financier aux collectivités territoriales ou à leurs réseaux nationaux. On peut noter à ce titre, l'obligation faite à l'article L. 1115-6 du CGCT aux les collectivités territoriales et leurs groupements de transmettre à la Commission nationale de la coopération décentralisée les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions. L'octroi du financement est également subordonné à une déclaration préalable à la Commission nationale de la coopération décentralisée.

**348.** - En dehors des appels à projets, les pouvoirs publics ont aussi mis en place des outils de financement spécifique pour renforcer l'action internationale des collectivités territoriales. C'est le cas notamment du fonds de stabilisation qui permet de financer des projets recourant à l'expertise des collectivités françaises en vue de renforcer le rôle des autorités locales dans la reconstruction et l'approfondissement de la décentralisation<sup>845</sup>. Notons également que la Commission européenne intervient dans le financement de l'action extérieure des collectivités territoriales. Dans le cadre de sa nouvelle approche territoriale du développement qui cherche à promouvoir un développement endogène «de la base vers le haut», les autorités locales sont au centre du dispositif. En témoigne, la création d'une ligne thématique «Organisations

---

<sup>842</sup> Il ne s'agit pas du seul acteur de cofinancement. On relève aussi l'intervention notamment de l'Agence française de développement, et d'Expertise France.

<sup>843</sup> MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, La documentation française, 2017, p. 87.

<sup>844</sup> Les priorités thématiques sont : – la lutte contre le changement climatique ; – la jeunesse et sa mobilité internationale (notamment dans sa dimension « inclusion sociale » et « formation professionnelle ») ; – le soutien à l'export des PME-ETI et à l'attractivité des territoires, que ce soit en matière de tourisme des visiteurs étrangers ou d'accueil des investissements directs étrangers ; – urbanisme et patrimoine ; – l'agriculture et la sécurité alimentaire ; – la gouvernance territoriale et la formation des cadres territoriaux, là où la décentralisation est en marche.

<sup>845</sup> MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée, op.cit.*, p. 89.

de la société civile et autorités locales»<sup>846</sup> dotée de 1,9 milliard d'euros pour 2014-2020 avec 450 millions consacrés à l'appui aux collectivités des pays en développement. La Commission montre ainsi qu'elle reconnaît les autorités locales comme acteurs de la coopération décentralisée pour le développement. C'est principalement à travers l'appui-pays (financements administrés par les délégations de l'UE) que sont soutenues les actions de coopérations décentralisées.

**349.** - On pourrait croire que l'appel à projets et le recours au contrat seraient une garantie d'équilibre des parties. Cependant, en mettant en place une politique de labellisation à travers le programme de valorisation de l'expertise des collectivités territoriales<sup>847</sup>, les pouvoirs publics exercent indéniablement une influence sur l'orientation de l'action extérieure des collectivités. Il est évident que la procédure de labellisation, tout comme celle d'attribution des financements de soutien à la coopération décentralisée, sont soumises à des impératifs de conformité aux priorités de l'État en matière de politique internationale<sup>848</sup>. Les discours tiers-mondistes qui consistent à venir en aide aux pays en développement ne sont en réalité que la face cachée du dispositif de coopération décentralisée. L'État et les collectivités territoriales agissent *in fine* dans une logique partenariale en vue de la réalisation d'un même objectif qui est celui de la diffusion du « design institutionnel » français.

## B- Une coopération décentralisée détournée

**350.** - La contribution des collectivités territoriales à l'action internationale de la France prend de l'ampleur avec l'évolution des logiques qui président à leurs actions. Aujourd'hui, la majorité des collectivités territoriales françaises sont engagées dans l'action internationale dans un nombre croissant de pays et de secteurs. Elles sont devenues des actrices incontournables de la scène internationale. Il s'agit, selon le propos de Jean Marc Ayrault,

---

<sup>846</sup> OSC-AL, instrument de coopération au développement. Celles-ci sont financées directement « priorité 1 : appui pays, renforcement des AL aux processus de développement et de gouvernance » ou soutenues par le biais de leurs associations « priorité 2 : renforcement des réseaux au niveau régional, européen et mondial ».

<sup>847</sup> La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales a lancé en juillet 2020 le programme de valorisation de l'expertise territoriale des collectivités territoriales, dénommé EXPE-CT. Ce programme permet de promouvoir à l'international les compétences et les savoir-faire des collectivités françaises et de leurs associations. Sur l'effet label, voir MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, *op.cit.*

<sup>848</sup> F. PETTEVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, *op.cit.*, p. 47.

« d'un atout de tout premier plan pour l'attractivité de la France et pour la solidarité internationale »<sup>849</sup>. L'action extérieure des collectivités territoriales va être mise au service du développement des territoires à l'extérieur des frontières nationales. Cette propension des collectivités territoriales françaises à transformer la coopération décentralisée pour la promotion et l'attractivité de leurs territoires en fait des acteurs de la diplomatie économique (1°) auxquelles le gouvernement n'hésite plus à faire appel pour la promotion de l'expertise française (2°) dans le cadre des politiques d'appui à la décentralisation dans les pays en développement.

## 1. Une coopération décentralisée au service d'une diplomatie des territoires

**351.** - La généralisation du modèle de l'économie libérale à l'échelle du globe induit par le phénomène de globalisation touche les collectivités territoriales<sup>850</sup>. L'impératif de développement économique guide leurs actions dans la sphère internationale. Les collectivités territoriales françaises intègrent désormais dans leurs partenariats de coopération décentralisée une stratégie de promotion et d'attractivité de leurs territoires. La capacité des collectivités territoriales à agir à l'international dans le domaine économique a été maintenue par le législateur, malgré la suppression en 2015 de la clause de compétence générale pour les départements et les régions<sup>851</sup>.

**352.** - Le détournement de la coopération décentralisée pour le développement au profit de l'attractivité remonte aux années 1990. En effet, dans un rapport de 1996, Hubert Perrot, Délégué pour l'action extérieure des collectivités, affirmait que les liens établis entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères par la conclusion de conventions de coopération décentralisée devraient pouvoir faciliter l'établissement de stratégies d'action, voire d'implantation, vers des pays où ces liens ont été établis. Une collectivité territoriale qui souhaiterait aider le développement des activités de PME/PMI de

---

<sup>849</sup> MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, La documentation française, 2017, p. 5.

<sup>850</sup> M. CHAMBON, « Les collectivités territoriales, acteurs de la globalisation du droit administratif ? », *RFDA*, 2019, p. 994.

<sup>851</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a supprimé la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Sur la clause générale de compétence, lire utilement : M. VERPEAUX, « Pavane pour une notion défunte. La clause générale de compétence », *RFDA*, 2014, p. 457 ; G. Le CHATELIER, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, p. 186 ; J.-M. PONTIER, « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1443.

sa région vers un pays étranger pourrait favoriser le financement ou le cofinancement d'opérations de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales de ce pays<sup>852</sup>. Le financement du développement par la coopération décentralisée ne s'inscrit donc pas dans une logique purement altruiste. Pour le Conseil d'analyse économique<sup>853</sup>, l'influence et le rayonnement des territoires n'apparaissent jamais comme des objectifs officiels alors qu'ils le sont dans les faits. L'APD accordée aux pays en voie de développement relève de la poursuite d'intérêts égoïstes par les donateurs<sup>854</sup>. L'action extérieure à des fins de promotion et d'attractivité parvient à coexister avec les partenariats de coopération décentralisée voire, parfois, se mêlent aux partenariats à des fins de développement de la collectivité étrangère, se transformant ainsi progressivement en partenariat à dimension économique<sup>855</sup> au profit des acteurs territoriaux des collectivités françaises. En effet, comme nous l'avons montré précédemment, il s'avère difficile de mutualiser les intérêts dans le cadre de rapports de domination.

**353.** - Ainsi, les collectivités territoriales françaises sont désormais les nouveaux acteurs de ce qu'il est convenu d'appeler une « diplomatie démultipliée ». L'État français encourage cette diplomatie qu'il considère comme complémentaire à son action. Sous des aspects de la coopération décentralisée, cette diplomatie cache un champ de lutte dans le cadre de la concurrence territoriale qui a désormais dépassé les frontières et voit les villes s'affronter entre elles au niveau mondial<sup>856</sup>. L'influence des logiques de mondialisation économique et d'internationalisation des politiques publiques locales contribue à faire changer la nature de l'action extérieure des collectivités territoriales. Longtemps cantonnée à la célébration de liens d'amitié et de solidarité entre les peuples, elle s'intègre désormais à des stratégies globales de

---

<sup>852</sup> H. PERROT, *De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales*, La documentation française, 1996, p. 24.

<sup>853</sup> Le Conseil d'analyse économique réalise, en toute indépendance, des analyses économiques pour le gouvernement et les rend publiques. Il examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre et par le ministre chargé de l'économie et peut procéder de sa propre initiative à l'analyse prospective de questions économiques qu'il estime pertinentes pour la conduite de la politique économique du pays. Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique a pour mission « d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ».

<sup>854</sup> Conseil d'analyse économique, *La France et l'aide publique au développement*, La Documentation française, 2006.

<sup>855</sup> A. SIMON, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 437.

<sup>856</sup> *Idem*.

projection et d'attractivité territoriale<sup>857</sup>. L'action internationale est ainsi devenue pour les élus et leurs équipes politico-administratives une ressource de leadership qu'ils utilisent à des fins de valorisation et de promotion des territoires dont ils ont la charge.

**354.** - La coopération décentralisée Nord-Sud répond donc à une logique de marché<sup>858</sup> qui a fait des collectivités territoriales françaises des acteurs incontournables du développement à travers le transfert du modèle d'administration décentralisé. L'action extérieure des collectivités territoriales constitue donc tout à la fois un acte de solidarité internationale et plus encore un enjeu économique pour les territoires. Cela va évidemment à l'encontre de l'esprit même de la coopération décentralisée qui doit être guidée par l'altruisme, la générosité et le désintéret dans un cadre partenarial égalitaire<sup>859</sup>.

## 2. Une coopération décentralisée au service de la diffusion de l'expertise française

**355.** - Les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels de la promotion de l'expertise française à l'étranger. La coopération décentralisée joue un rôle de premier plan dans le développement municipal des pays en développement à travers l'appui institutionnel. L'action extérieure des collectivités territoriales « *se mesure moins en termes financiers qu'en termes d'influence et de rayonnement* ». Elle offre une vitrine des richesses et des potentiels des collectivités en « *valorisant l'expertise française à l'étranger* »<sup>860</sup>. Les partenariats de coopération décentralisée vont s'inscrire dans le nouveau paradigme international qui fait de la décentralisation une priorité politique pour assurer le développement local et la démocratie locale. D'une manière générale, de l'avis même du ministère des Affaires étrangères, dans les pays en développement, la coopération française appuie principalement les processus de décentralisation et considère l'échelon local comme un niveau très pertinent pour rendre compte de la diversité des enjeux

---

<sup>857</sup> M. KARZAZI, *La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence*, thèse, dactyl., Université de Cergy Pontoise, 2013.

<sup>858</sup> F. PETTTEVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, 1995. Il démontre notamment l'ambivalence de la coopération décentralisée entre les logiques de coopération et celles du marché.

<sup>859</sup> C. JEBEILLI, « La coopération décentralisée », in S. REGOURD, J. CARLES, D. GUIGNARD (dir.), *La décentralisation 30 ans après, op.cit.*, pp. 307-322.

<sup>860</sup> Réponse ministérielle du ministre des Affaires étrangères du 3 mai 2011 à la question n° 92170 posée par Philippe Vitel, *JO 3 mai 2011*, p. 4452.

et pour construire la coopération entre les différents acteurs dans une perspective à la fois de développement et de renforcement de la démocratie<sup>861</sup>.

**356.** - L'expertise des collectivités territoriales est au cœur de la problématique du développement. Il y a un véritable enjeu de rayonnement et d'influence qui se joue dans l'élaboration des normes juridiques, techniques et des « bonnes pratiques ». L'assistance technique française organisée et articulée autour de la coopération décentralisée et des accords bilatéraux participe à l'élaboration des textes fondamentaux dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne. La France, en tant qu'acteur principal de la coopération décentralisée en Afrique noire francophone, dispose ainsi de moyens pour influencer la production des règles applicables au processus de la décentralisation. Cette capacité d'influence « para-normative » passe par son active participation à l'élaboration des « *standards de références, nomenclatures, lignes directrices, législations types, codes divers, mis à la disposition des États à titre purement indicatif, soit par voie de résolutions, soit mêmes, simplement par publications directes émanant du secrétariat des organisations* »<sup>862</sup>. On pourrait utilement s'interroger sur le caractère normatif, c'est-à-dire sur la force obligatoire, de ces différents actes. Bien qu'ils ne puissent pas bénéficier du caractère impératif des actes réglementaires ou législatifs, ils influent indirectement sur les systèmes juridiques des pays destinataires en orientant considérablement leur contenu<sup>863</sup>.

**357.** - Dotés en pratique « *d'une grande importance pour l'harmonisation progressive des comportements, et surtout, des législations nationales des États membres dans les domaines techniques les plus variés* », les actes para-normatifs se retrouvent à mi-chemin entre l'acte politique et l'acte juridique. Ils relèvent de la *soft Law* et n'ont donc pas une valeur contraignante. Toutefois, avec le mouvement de globalisation du droit, leur effet sur les systèmes juridiques des États aidés est considérable. Ils constituent des actes prénormatifs dans la mesure où ils finiront par être adoptés les rendant ainsi obligatoires par l'effet de transposition au niveau national<sup>864</sup>. La portée de ces standards

---

<sup>861</sup> *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée, op.cit.*, p. 58.

<sup>862</sup> P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, coll. « Précis », 2010, p. 217.

<sup>863</sup> Voir en droit interne l'application des jurisprudences *Fairvesta* et *Numericable*. CE, 21 mars, 2016, *RFDA*, 2016, p. 497, concl. S. von Coester ; *AJDA*, 2016, p. 717, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *AJDA*, 2016, p. 931, *Dr. adm.* 2016, comm. 34, note A. Sée.

<sup>864</sup> P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public, op.cit.*, p. 217.

internationaux ainsi élaborés est encore renforcée par la pratique de la conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds pour l'octroi de leur aide<sup>865</sup>. En invitant les collectivités territoriales à mettre leur expertise en matière de services aux citoyens et de gouvernance locale au profit des collectivités des pays en développement, la France entend influencer le modèle d'organisation territoriale des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement.

**358.** - L'appui institutionnel implique toutes les actions de soutien au processus de décentralisation. Dans le cadre d'une convention de coopération décentralisée, cet appui peut prendre plusieurs formes : aide aux collectivités du Sud à renforcer leurs capacités de gestion des dépenses, des services publics, à connaître leurs ressources humaines, leur potentiel économique, à échanger de bonnes pratiques, à mettre en œuvre des politiques de protection de l'environnement, du patrimoine, de planification rurale ou urbaine, etc. Selon le ministère des Affaires étrangères, 1 500 à 2 000 agents territoriaux sont directement investis dans la gestion de la coopération décentralisée<sup>866</sup> et environ 140 experts techniques français travaillent sur les questions de gouvernance locale, particulièrement en Afrique<sup>867</sup>. Cette présence d'experts emporte d'énormes conséquences dans la mesure où, participant à la mise en œuvre de la décentralisation, ils seront tentés de proposer des solutions dont ils ont une meilleure connaissance parce qu'expérimentés dans leur pays d'origine<sup>868</sup>.

**359.** - Les collectivités territoriales sont ainsi devenues incontournables dans les stratégies de développement pensées pour les pays du Sud. Elles revendiquent d'ailleurs cette place auprès des Nations unies. Reconnaisant leur expertise, les partenaires au développement font de plus en plus appel aux entités infraétatiques pour mettre en œuvre les ODD, que ce soit pour le renforcement du processus de décentralisation et de la gouvernance locale, ou pour l'appui aux politiques locales sectorielles<sup>869</sup>. Près de 2000 partenariats de coopération décentralisée sont entretenus par les collectivités territoriales françaises en Afrique occidentale<sup>870</sup>. L'agence Cités unies France intervient pour animer et mutualiser l'action extérieure des collectivités. En

---

<sup>865</sup> B. FISCHER, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, *op.cit.*, p. 130 et s.

<sup>866</sup> *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, *op.cit.*, p. 58.

<sup>867</sup> Ministère des Affaires étrangères, *L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique*, Rapport 2012.

<sup>868</sup> C. NACH MBACK, *Décentralisation et démocratisation*, *op.cit.*, p. 228.

<sup>869</sup> MAEDI, *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, *op.cit.*, p. 58.

<sup>870</sup> Voir Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures.

2018, avec l'appui de ses partenaires, l'Agence française de développement et la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, elle a lancé un dispositif d'appui à l'action internationale des collectivités territoriales. Il s'agit d'un appui en ingénierie qui permet d'accompagner les collectivités dans le montage d'un projet ou la définition d'une stratégie à l'international ou encore dans la mise en place des recommandations d'une évaluation<sup>871</sup>. D'autres organisations proches des collectivités interviennent également dans l'appui aux politiques de décentralisation. C'est le cas notamment du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui organise des sessions de formations de courtes durées au profit des fonctionnaires territoriaux des pays en développement d'Afrique subsaharienne<sup>872</sup>. Il entretient par ailleurs, tout comme les collectivités territoriales, un partenariat avec France Expertise<sup>873</sup> pour mieux mobiliser leur expertise.

**360.** - L'analyse de ces politiques de coopération visant à renforcer les capacités des collectivités des pays en développement donne lieu à un bilan critique. Marie-Christine Kessler relève que la coopération décentralisée n'a pas permis d'éviter « *les cercles vicieux universels de la coopération institutionnelle* »<sup>874</sup>. Elle s'est traduite par une transposition du modèle français d'administration décentralisée avec pour seul objectif de contribuer à consolider l'influence de la France dans le monde<sup>875</sup> et particulièrement dans ces anciennes colonies. Pour Mahamadou Danda, la coopération française qu'elle soit décentralisée ou bilatérale, a largement influencé le système de décentralisation et ses modes de fonctionnement en Afrique<sup>876</sup>. Cependant, l'impact des différentes pressions exogènes dont nous venons de

---

<sup>871</sup> [www.cites-unies-france.org](http://www.cites-unies-france.org)

<sup>872</sup> L'AFD organise également depuis 2009, un parcours de formation sur le pilotage des collectivités locales (PCL), en appui aux opérations, destiné aux collectivités locales des zones d'intervention de l'AFD. Ce parcours a pour finalité de renforcer les compétences managériales des collectivités locales et s'adresse aux cadres des collectivités exerçant des responsabilités dans les domaines des finances locales, de l'aménagement du territoire, de la gestion des services publics urbains et du management et conduite de projets. Il est structuré en modules thématiques.

<sup>873</sup> Expertise France est l'agence française d'expertise technique internationale, issue de la réforme du dispositif français de coopération technique. L'agence inscrit son action dans le nouvel agenda international 2015-2030 et les ODD. Elle intervient en particulier dans les domaines de la gouvernance démocratique, économique et financière, de la lutte contre le dérèglement climatique et du développement urbain, d'une agriculture respectueuse de l'environnement, de la santé, de la protection sociale et de l'emploi, ainsi que de la stabilisation des pays fragiles ou en crise et de la sécurité.

<sup>874</sup> M.-C. KESSLER, La coopération administrative et ses problèmes : réflexions à partir de l'expérience française », *RISA*, vol. 59, n°2, 1993, cité par F. PETTEVILLE, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, op.cit., p. 120.

<sup>875</sup> *Idem*.

<sup>876</sup> M. DANDA, *Niger, une décentralisation importée : une comparaison avec la France*, L'Harmattan 2013.

parler doit être nuancé, car on constate également que les États et les collectivités du Sud les utilisent pour asseoir leur pouvoir de domination sur les populations.

## Conclusion du chapitre 2

**361.** - L'organisation de l'État en Afrique est en constante mutation. Depuis les indépendances, les pays d'Afrique subsaharienne peinent à trouver le modèle d'organisation qui sied à leurs réalités. Cette absence de modèle d'organisation propre au continent fait d'elle un champ d'expérimentation propice pour les pays du Nord. Ainsi, la décentralisation, modèle de gouvernance politique dans les sociétés occidentales, va se muer en outil de développement et de promotion de la démocratie en Afrique. À partir de 1990, les organisations internationales sont convaincues que la décentralisation est le remède absolu pour sortir l'Afrique du sous-développement et lutter efficacement contre la pauvreté. L'aide publique au développement est désormais conditionnée à la mise en œuvre des politiques de décentralisation. Ce nouveau dogme influe sur toute politique d'aide en faveur des pays en développement.

**362.** - La France va jouer un rôle important dans la diffusion en Afrique du modèle d'organisation décentralisé, n'hésitant pas à faire une place à ces collectivités territoriales sur la scène internationale. L'appui de la coopération française décentralisée pour la mise en œuvre des politiques de décentralisation va être instrumentalisé pour servir les stratégies d'influence et de rayonnement de l'État français à travers la diffusion de son modèle d'administration décentralisé. Portés constamment par des valeurs d'universalisme, les pays du Sud qui disposent de peu de marge de manœuvre sont coincés dans le discours international dont ils sont dépendants. Après des décennies d'essais, les résultats tardent à venir. L'appui international a, par ailleurs, renforcé les tentatives de mimétisme et de transposition d'un modèle d'administration considérée comme une panacée, parce qu'ayant fait ses preuves ailleurs.



## Conclusion du titre 2

**363.** - La permanence de l'héritage institutionnel colonial sur les territoires africains est indéniable. Les institutions administratives territoriales en Afrique noire francophone ne reflètent pas les réalités sociologiques qu'elles sont censées encadrer. Construites sur la base des structures administratives coloniales, ces institutions portaient déjà en elles-mêmes les germes de leur propre destruction<sup>877</sup>. Or, l'effectivité de la décentralisation suppose une adhésion active de la population. En ignorant cette donnée fondamentale dans l'élaboration des politiques de décentralisation, l'action administrative se trouve paralysée au niveau local. Ce déphasage entre les institutions, les réalités sociales et les pratiques ne contribuent pas à la réalisation de l'autonomie des collectivités territoriales. À ce stade de notre étude, deux facteurs permettent de l'expliquer. Du point de vue interne, la construction des structures administratives par une élite africaine résignée ou réalisant l'impossibilité d'anéantir le système colonial a conduit à une contestation en demi-teinte du pouvoir colonial sans réelles intentions de le détruire. Cette attitude passive est facilitée par la transformation des enjeux mondiaux en faveur du développement et de la démocratisation sur le plan externe. Imposés de l'extérieur sur l'action combinée des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds, les États africains disposent de peu de marge de manœuvre dans la mise en œuvre des réformes territoriales. Ainsi, la combinaison de la contrainte et l'opportunisme des choix opérés par l'élite africaine ont permis de maintenir l'architecture institutionnelle de l'administration territoriale coloniale faisant preuve de ce qu'il est convenu de désigner selon l'analyse faite par Georges Langrod de « *macro-mimétisme* »<sup>878</sup>.

---

<sup>877</sup> M. NEMBOT, *Le glas de la fonction publique. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, thèse, L'Harmattan, 2000, p. 11.

<sup>878</sup> G. LANGROD, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *op.cit.*, p. 121.



## Conclusion de la partie 1

**364.** - L'histoire générale de colonisation éclaire l'histoire administrative des pays africains. Transposé d'autorité par le pouvoir colonial, le modèle d'administration territoriale français est reçu et maintenu en Afrique noire francophone. La réception du modèle administratif français dans les États africains postcoloniaux est le fait aussi bien de la colonisation, par la parenté institutionnelle qu'elle induit, que de l'influence juridico-économique préservée par l'ex-puissance coloniale. La France est restée longtemps après les indépendances, le principal pourvoyeur de capitaux en Afrique noire francophone. Sur la base des structures administratives coloniales, est échafaudée la nouvelle organisation administrative et territoriale des nouveaux États de l'Afrique noire francophone. Malgré les influences diverses et les besoins multiples qui ont amené les différents États ouest-africains à se doter d'un système administratif particulier, ces pays anciennement colonies françaises, souffrent tous d'une crise d'identité. L'idée de décentralisation et de recherche de l'autonomie locale ayant présidé à l'élaboration d'un corps de règles régissant les rapports entre le centre et la périphérie sur le continent, contraste avec les réalités socioculturelles qui animent les peuples en Afrique. Or, la cohérence de l'ordre juridique est l'une des conditions de l'effectivité. À ce titre, le continent africain apparaît comme une terre de prédilection pour l'étude des conséquences de la circulation et de la réception des modèles d'administration étrangers.

**365.** - Ainsi, il est possible d'affirmer que la décolonisation est une gageure que l'on ne peut soutenir longtemps. Le constat est même devenu banal, selon Pierre Legendre. Cet auteur relève qu'après de nombreuses oppositions, entre des systèmes d'administration dans les organismes internationaux chargés de l'assistance technique ; les fonctionnaires internationaux transposent, sans aucune protestation apparente, les schémas nationaux comme à la belle époque coloniale<sup>879</sup>. Le développement institutionnel, priorité des programmes internationaux de développement, sert d'instrument de diffusion d'une culture administrative globale. Les systèmes d'administration dominants, comme celui de la France, deviennent après des années de domination culturelle non seulement subies, mais aussi désirées. De cette manière, la colonisation est un exemple de réception juridique et institutionnelle. Si l'État moderne s'est

---

<sup>879</sup> P. LEGENDRE, *Trésor historique de l'État en France*, *op.cit.*, p. 185.

constitué par un processus d'unification de sa souveraineté territoriale, celle-ci doit aujourd'hui être repensée. Le territoire sur lequel l'État entend exercer sa souveraineté est revendiqué par d'autres acteurs en quête d'autonomie. Les réformes de l'organisation administrative et territoriale ne portent pas les marques de l'histoire profonde des peuples auxquels ils sont destinés. La décentralisation, professée à grand renfort de slogans et d'une rhétorique grandiloquente, n'a pas conduit à jeter les bases d'institutions décentralisées autonomes.

## PARTIE 2 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE ARTIFICIELLE

**366.** - La décentralisation doit être repensée en Afrique. Il s'agit de la repenser, car la majeure partie des pays d'Afrique subsaharienne sont désormais résolus à faire de la décentralisation une réalité. Le foisonnement des textes fixant les conditions, les modalités et l'étendue de la décentralisation témoigne de l'intérêt pour la décentralisation en Afrique en dépit de son extranéité. Loin de l'hostilité qu'on pouvait constater dans les premières Constitutions au lendemain des indépendances à l'égard d'une quelconque affirmation des collectivités décentralisées ou *a fortiori* d'entités fédératives<sup>880</sup>, la décentralisation est désormais sur le plan formel une réalité. Les Constitutions reconnaissent l'existence des collectivités territoriales et consacrent le principe selon lequel ces collectivités s'administrent librement. Cependant, malgré cette consécration constitutionnelle, plusieurs points continuent de susciter des débats. Les collectivités territoriales africaines continuent ainsi que l'écrit Bertrand Faure à propos de l'échec de la décentralisation française « *d'offrir bien de commodités pour le pouvoir central lui-même. Les résultats obtenus au titre de la décentralisation n'ont pas permis de freiner le développement de tous les vices auxquels cette décentralisation est spécialement sujette et les a poussés du côté même, ou en suivant une inclinaison naturelle, elle penchait déjà* »<sup>881</sup>. L'étude des relations entre l'État et les collectivités territoriales sans les systèmes juridiques d'inspiration française démontre la présence permanente du pouvoir central dans le fonctionnement des collectivités. La décentralisation est viciée par cette omniprésence de l'État : c'est l'État qui aide, autorise et interdit<sup>882</sup>.

**367.** - Tout se passe comme si la décentralisation n'était qu'une autre manifestation de la centralisation. La décentralisation africaine est toujours marquée par une unité de commandement. L'administration d'État est omniprésente à travers ses règles et ces multiples contrôles de l'action publique locale. La faible autonomie offerte par le transfert des compétences aux collectivités territoriales disparaît progressivement pour laisser place à une (re) centralisation de l'exercice des compétences décentralisées. Le contexte actuel marqué par

---

<sup>880</sup> A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophone », *Politeia*, n° 6, 2004, p. 75.

<sup>881</sup> B. FAURE, « L'échec de la décentralisation française : L'État, les élus et les règles », in F. CROUZATIER-DURAND, M. TOUZEIL-DIVINA (dir.), *40 regards sur 40 ans de décentralisation(s)*, Ed. L'Épitoque, 2022, p. 281.

<sup>882</sup> *Idem*.

de multiples crises sécuritaires et politiques en Afrique noire subsaharienne qui mettent à rude épreuve la stabilité des États déjà fragiles appelle à la prudence dans les évolutions institutionnelles. L'argument sécuritaire sert de prétexte à l'administration d'État pour renforcer son emprise sur les collectivités territoriales<sup>883</sup>. La constitutionnalisation de la libre administration au profit des collectivités territoriales africaines n'a donc pas permis de faire émerger des collectivités territoriales capables de construire des projets structurants locaux pour satisfaire les besoins des populations. Les moyens de mise en œuvre de la libre administration appellent à une réflexion sur le cadre juridique de l'action des collectivités territoriales c'est-à-dire sur l'existence effective d'une libre administration. En premier lieu, il s'agit de s'interroger sur les compétences des collectivités territoriales et les conditions de leur exercice. En second lieu, il s'agira de montrer le décalage entre la vision politique de la décentralisation attachée à promouvoir une certaine démocratie locale et les pratiques institutionnelles dans les États d'Afrique noire francophone. La décentralisation telle qu'elle est conduite aujourd'hui est artificielle, car elle ne garantit ni la libre administration des collectivités territoriales (**Titre 1**) ni l'émergence d'une véritable démocratie locale (**Titre 2**) présentée comme étant ces principaux enjeux. Cette affirmation sera vérifiée par l'analyse et la confrontation des textes et des pratiques africaines avec les standards juridiques internationaux en matière de décentralisation.

Titre 1 – Une décentralisation sans libre administration

Titre 2 – Une décentralisation sans démocratie locale

---

<sup>883</sup> Au Burkina Faso, à la suite du dernier coup d'État du 23 janvier 2022, la junte au pouvoir a prononcé la dissolution des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et leur remplacement par des délégations spéciales.

## TITRE 1 — UNE DÉCENTRALISATION SANS LIBRE ADMINISTRATION

«Les collectivités territoriales sont des miroirs qui reflètent les exigences du groupement humain plus rapidement et plus efficacement que l'État»<sup>884</sup>.

**368.** - La construction d'un État décentralisé implique la reconnaissance de l'autonomie des collectivités territoriales. L'autonomie est un concept juridique général, flou et de faible densité. Parce qu'il est un concept flou, il appelle par la force des choses des qualificatifs. On parlera alors d'autonomie administrative s'agissant des collectivités territoriales dans un État unitaire. L'autonomie fait donc référence dans les pays d'Afrique noire francophones à la libre administration des collectivités territoriales et ignore la dimension politique de l'autonomie locale. Le droit supranational de la décentralisation en Afrique a hissé l'autonomie locale au rang des valeurs démocratiques universelles<sup>885</sup> sans pour autant en préciser le contenu. Ainsi, la Charte africaine de la décentralisation se contente d'affirmer que les autorités locales doivent «*pouvoir gérer, de manière responsable et transparente, leur administration et leurs finances à travers des assemblées délibératives et des organes exécutifs démocratiquement élus*»<sup>886</sup>. Cette disposition est reprise dans les Constitutions africaines qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi.

**369.** - Pour comprendre ce que recouvre le concept d'autonomie locale, il faut recourir à des standards juridiques internationaux. À cet effet, c'est l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui, dans un effort intéressant de conceptualisation juridique, précise dans son premier alinéa ce qu'il faut entendre par autonomie locale. Elle est définie comme «*le droit et la capacité effective pour les collectivités de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques*». L'autonomie

---

<sup>884</sup> J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales, op.cit.*, p. 114.

<sup>885</sup> M. E., SOHOUENOU « L'administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation », Leçon inaugurale, *Colloque international sur l'effectivité de la décentralisation au Bénin*, 12 janvier 2015, p. 2.

<sup>886</sup> Art. 5. 2 de la Charte africaine de la décentralisation... *préc.*

locale suppose donc le droit et la capacité effective des collectivités à gérer et régler leurs compétences. L'effectivité renvoie dans ce contexte à la situation dans laquelle les collectivités territoriales peuvent décider librement des orientations qu'elles souhaitent donner à leurs actions. En clair, la capacité effective des collectivités territoriales peut se résumer en une question de moyens. Parler de décentralisation dans ce contexte, c'est poser la question des compétences, mais aussi des ressources, c'est-à-dire des capacités de financement des collectivités. Les collectivités territoriales africaines disposent-elles des compétences et des moyens nécessaires pour décider pleinement de l'orientation de l'action publique locale ? La réponse à cette question est déterminante, car le principe de libre administration serait vidé de son sens si les collectivités étaient privées de compétences et de moyens pour les exercer, qu'il s'agisse de moyens financiers, humains ou juridiques.

**370.** - L'environnement juridique dans lequel les collectivités territoriales agissent et évoluent est particulièrement contraignant. Même si ce cadre est constitutionnel, c'est au législateur qu'il revient de le définir et de l'encadrer. La mise en œuvre de la libre administration appelle donc l'intervention de lois attributives de compétences dont l'exercice est par ailleurs placé sous le contrôle de l'État. En Afrique, si le législateur est formellement moins réticent lorsqu'il s'agit de transférer des compétences, il l'est davantage en ce qui concerne l'attribution des moyens nécessaires à leur exercice. Ainsi, non seulement les compétences des collectivités territoriales ne sont pas consolidées en raison de l'instabilité législative, mais elles ne disposent pas non plus de moyens suffisants à leur exercice. C'est tout l'enjeu des réformes décentralisatrices en cours sur le continent africain<sup>887</sup>. La question de l'attribution de compétences effectives et des moyens de leur exercice n'a pas fini de tourmenter les acteurs et observateurs de la chose locale africaine<sup>888</sup>. Il semble qu'en la matière, il faudra donner du temps à la décentralisation en Afrique. Ainsi, les collectivités réputées être autonomes souffrent du brouillamini des compétences qui les empêchent d'assurer pleinement l'exercice des compétences locales. L'administration d'État continue d'investir le champ de compétences dévolu aux collectivités territoriales (**Chapitre 1**). Face à la complexité sans cesse croissante des compétences décentralisées et l'absence de ressources techniques et

---

<sup>887</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 397.

<sup>888</sup> Le constat est aussi vrai pour les pays d'Afrique francophone que pour la France. Voir en ce sens, J.-F. BRISSON, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p. 605.

financières, l'autonomie des collectivités territoriales africaines s'avère fortement limitée (**Chapitre 2**). La décentralisation se réalise sans assurer aux collectivités territoriales une liberté d'action.

Chapitre 1 – L'omniprésence de l'État dans le fonctionnement des collectivités territoriales

Chapitre 2 – L'omnipotence de l'État dans l'attribution des moyens



## Chapitre 1 — L'omniprésence de l'État dans le fonctionnement des collectivités territoriales

**371.** - L'État en Afrique est systématiquement considéré comme incapable de satisfaire l'intérêt général<sup>889</sup>. C'est la raison pour laquelle les constituants africains de la décennie 1990 ont entendu reconnaître l'existence aux côtés de l'État d'autres entités territoriales dotées de la personnalité morale de droit public. L'institutionnalisation de cette dualité de personnes publiques entraîne nécessairement une dualité de compétences<sup>890</sup>. La différenciation organique entre l'État et les collectivités territoriales suppose que chaque entité dispose d'un domaine de compétences réservé et protégé contre d'éventuels empiètements. Une telle protection ne peut être effective que si des règles claires opèrent cette délimitation.

**372.** - Dès lors se pose la question de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et des modalités du partage. Cette question est au cœur du processus de décentralisation, qui ne peut se concevoir sans un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Les transferts de compétences sont un des éléments indispensables de la décentralisation. Il s'agit d'une question, écrit Jean-Marie Pontier, qui se pose « *dans tous les régimes, même les moins décentralisateurs, parce que la centralisation pure est impossible, elle aboutit à l'apoplexie de l'État et, donc, à la mort de celui-ci* »<sup>891</sup>. On pourrait objecter, dans ce cas, qu'il suffit d'une déconcentration pour donner un second souffle à l'État. Cependant, les peuples n'ont pas seulement besoin que d'une bonne administration d'État, ils ont besoin de liberté et de démocratie<sup>892</sup>. Le sujet de la distribution des compétences devient un axe décisif du débat sur l'organisation politique et administrative de l'État en Afrique. Pourtant, cette

---

<sup>889</sup> R. A. SAWADOGO, *L'État africain face à la décentralisation*, Karthala-Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, p. 55 ; v. aussi C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse, dactyl., Université d'Abomey-Calavi, p. 42 ; O. SY, *Reconstruire l'Afrique. Vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, Ed. Charles Léopold Mayer, 2009, p. 146 pour qui « *la crise en Afrique est avant tout celle de l'État-nation centralisé et arrogant qui a été mis en œuvre après les indépendances formelles* » et C. SAVONNET-GUYOT, *État et sociétés au Burkina-Faso. Essai sur le politique africain*, Karthala, 1986, p. 141 : « *la crise de l'État (...) met en relief la difficulté d'intégrer à l'État national des formations sociales et des systèmes politiques qui lui préexistaient* ».

<sup>890</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, thèse, L'Harmattan, 2013 ; J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, thèse, PUAM, 1978.

<sup>891</sup> J.-M. PONTIER, « *Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales* », *RFDA*, 2003, p. 35.

<sup>892</sup> Voir *supra* n° 573 et s.

question ne trouve pas de réponse simple rendant ainsi périlleuse toute tentative de construction d'une théorie générale des compétences décentralisées dans les États d'Afrique francophone<sup>893</sup>.

**373.** - Néanmoins, dans une optique de clarification, il apparaît nécessaire de relever que la construction juridique de la répartition des compétences en Afrique francophone est essentiellement le fait des textes constitutionnels et surtout législatifs. Il serait en effet vain d'espérer en raison de l'inopérance du contentieux des actes administratifs toute précision de la part du juge à ce sujet. La détermination des compétences locales relève donc de la seule volonté du pouvoir central qui accorde par la voie législative une liberté d'action aux collectivités territoriales dans un champ précisément délimité (**Section 1**). La décentralisation en Afrique est très étroite et n'accorde que des compétences très limitées aux collectivités territoriales. Par conséquent, il s'avère indispensable pour l'État de renforcer sa présence dans la gestion de ces compétences afin d'éviter tout débordement de la part des collectivités territoriales qui pourrait nuire à son autorité. À cet effet, le législateur a pris le soin de mettre en place des contrôles stricts et nombreux avec des procédures particulièrement lourdes pour les autorités décentralisées. C'est ce qui explique la multiplicité des procédés de tutelle dans les États de l'espace ouest-africain francophone (**Section 2**).

### ***Section 1 : La détermination des compétences locales par le pouvoir central***

**374.** - Dans l'étude du droit de la décentralisation, aborder la question de la distribution des compétences locales est l'une des tâches les plus délicates. La recherche des techniques de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ne cesse de tourmenter les juristes. Pourtant, la recherche de tels critères part d'une constatation somme toute banale : « *il y a indissociabilité entre l'organisation locale et l'existence de textes constitutionnels ou*

---

<sup>893</sup> Le constat est identique en France. Voir en ce sens, J.-C. DOUENCE, « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local », in *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* Ed. de l'Aube, 1999, p. 335 ; J.-M. PONTIER, « La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence », *RDP*, 2015, p. 1241.

*légaux*»<sup>894</sup>. En effet, la collectivité territoriale n'accède à l'existence juridique qu'à travers sa reconnaissance par l'État ; sans préjuger de l'opinion que l'on peut avoir quant à l'antériorité de la collectivité sur le texte qui l'organise<sup>895</sup>. On peut déduire de cette affirmation qu'il existe toujours un texte qui règle la question du mode de définition des compétences locales. Quel est donc l'acte adéquat pour la définition et la distribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ? Faut-il recourir à la Constitution ou à la loi ?

**375.** - D'emblée, on pourrait souhaiter que ce soit la Constitution qui se prononce directement sur l'organisation des compétences locales. Cela offrirait, en raison de la place de la Constitution dans la hiérarchie normative, plus de garanties à l'action des autorités décentralisées. Pour autant, aucune répartition des compétences n'est organisée dans les Constitutions des États d'Afrique francophone. Il serait alors vain de rechercher dans les textes constitutionnels de ces États une théorie générale de la répartition des compétences<sup>896</sup>. Toutefois, les textes constitutionnels ne sont pas totalement muets au sujet des collectivités territoriales. Les Constitutions d'Afrique francophone font preuve de beaucoup de détermination lorsqu'il s'agit d'affirmer le principe de décentralisation, mais elles sont circonspectes quant aux précisions des conditions d'exercice des compétences décentralisées<sup>897</sup>. L'augmentation des références faites aux collectivités territoriales dans les Constitutions prouve l'intérêt du recours à la décentralisation. Cependant, la question de la distribution des compétences locales n'y trouve aucune réponse (§1). Dans une logique de complémentarité, les constituants africains s'accordent tous à renvoyer au législateur le soin de déterminer la répartition des compétences. Ainsi, laissée à la discrétion du législateur, la question des compétences devient « *un sujet éminemment politique, fonction d'arbitrages successifs, de*

---

<sup>894</sup> J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, *op.cit.*, p. 64.

<sup>895</sup> *Idem.*

<sup>896</sup> Il s'agit d'une tradition commune partagée par les États unitaires par opposition aux États composés. Voir en ce sens, J.-F. BRISSON, « Constitution et compétences locales. Entre théorie introuvable et vaine praxis », in J.-M. PONTIER, L. RAPP (dir.), *Constitution et collectivités territoriales. Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution*, LexisNexis, 2019, p. 51 ; G. MARCOU, « Décentralisation : quelle théorie de l'État ? », in *Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe, Annuaire des collectivités locales*, t. 24, 2004, pp. 235-252.

<sup>897</sup> A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophone », *op.cit.*, p. 79.

*compromis où les constructions juridiques chimiquement pures cèdent devant toutes sortes de considérations*»<sup>898</sup>  
(§2).

## §1.- L'indétermination constitutionnelle de la répartition des compétences locales

**376.** - Autant le dire tout de suite, l'affirmation par les constituants africains des principes de décentralisation ne traduit aucunement une vision d'ensemble cohérente pour l'avenir des collectivités territoriales. L'influence des organisations internationales et des nations occidentales qui pourvoient à l'Aide publique au développement en est pour beaucoup dans cette exaltation constitutionnelle de la décentralisation<sup>899</sup>. Malgré la permanence d'énoncés réservés aux collectivités territoriales, les bases constitutionnelles du droit des collectivités territoriales ont fait l'objet de peu d'études de la part de la doctrine<sup>900</sup>. La raison de ce désintérêt se trouve, notamment dans l'absence de constitutionnalisation de ce droit<sup>901</sup>. Dans la mesure où toutes les Constitutions des États d'Afrique francophone contiennent *peu ou prou* des articles relatifs aux collectivités territoriales, nous nous intéresserons à l'examen du contenu de ces dispositions constitutionnelles (A) et de leur impact sur la détermination des compétences des collectivités territoriales (B).

---

<sup>898</sup> Cf. J.-F. BRISSON, « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 2022, p. 291.

<sup>899</sup> Voir les développements *supra* n° 274 et s. Notons aussi que les nouveaux États africains issues de la décolonisation ont pris pour modèle de référence la Constitution française de 1958.

<sup>900</sup> Pour quelques études qui abordent les fondements constitutionnels de la décentralisation en Afrique, H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, thèse, L'Harmattan, 2013. Notons aussi que même en France, la place des collectivités territoriales n'a connu un regain d'intérêt qu'à la faveur de l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 mars 2003. Pour un aperçu des études avant cette date : L. FAVOREU, « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », in F. MODERNE (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Sirey, 1983 ; C. AUTEXIER, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », *RDP*, 1981, p. 595 ; A. ROUX, *Droit constitutionnel local*, Economica, coll. « Droit Poche », 1995.

<sup>901</sup> « Pour qu'il existe un droit constitutionnel des collectivités territoriales (ou locales), il faut qu'il y ait une Constitution, si possible formelle. Ceci n'est cependant pas suffisant, car encore faut-il que ce droit soit constitutionnalisé ». M. VERPEAUX, « Droit constitutionnel des collectivités territoriales ou droit constitutionnel local ? », in P. TÜRK (dir.), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2020, p. 20.

## A- La Constitution et les collectivités territoriales

**377.** - Toutes les constitutions africaines accordent une place aux collectivités territoriales. Les institutions décentralisées sont prises en compte avec une certaine régularité malgré les nombreuses révisions constitutionnelles que connaissent les États dans l'espace africain francophone. La longueur et la taille des dispositions constitutionnelles réservées à ces collectivités peuvent différer d'une constitution à l'autre sans pour autant avoir des effets sur l'étendue de la décentralisation.

**378.** - La Constitution de la première République du Togo adoptée dès l'accession du pays à la souveraineté internationale consacre un titre composé d'un seul article aux collectivités territoriales (art 58) : « *la République une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Ces collectivités sont les circonscriptions et communes. Elles s'administrent librement et démocratiquement dans les conditions prévues par la loi* »<sup>902</sup>. On retrouve à quelques exceptions près les mêmes dispositions dans la Constitution de la deuxième République adoptée deux ans plus tard. Dans son préambule, le constituant togolais proclame sa volonté de veiller au respect et à la garantie de la personne humaine, de la famille et des collectivités locales. À la différence de la première, la Constitution de 1963 ne mentionne pas les catégories de collectivités de territoriales<sup>903</sup>. Elle se contente de rappeler dans les deux premiers alinéas de l'article 84 que « *la République une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont créées par la loi* ».

Les innovations notionnelles introduites par la Constitution française du 27 octobre 1946 qui a inséré pour la première fois, expressément, dans le texte constitutionnel les concepts de « libre administration » et de « collectivités territoriales » aux articles 85 à 89 du Titre X<sup>904</sup> ont d'une certaine façon influencé les constituants africains. Toutefois, dans certains pays, cette constitutionnalisation a été tardive. C'est le cas du Burkina Faso. La décentralisation ne sera consacrée constitutionnellement qu'avec l'adoption en 1991 d'un nouveau texte

---

<sup>902</sup> Constitution togolaise de 1961, Titre VII « Des collectivités territoriales ».

<sup>903</sup> Elles vont passer deux à trois avec la Constitution de 1992 : communes, préfectures et régions puis à nouveau à deux avec la loi constitutionnelle de 2019 qui supprime la collectivité territoriale préfectorale. Voir *supra* n° 224 et s.

<sup>904</sup> Voir le Titre VIII intitulé « De l'Union française » dont la Section III était réservée aux départements et territoires d'Outre-mer.

constitutionnel qui dispose que le territoire du Burkina Faso est subdivisé en collectivités territoriales décentralisées. L'article 143 de la Constitution burkinabè dispose à cet effet que « *le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales* ». On retrouve aujourd'hui dans toutes les Constitutions africaines une disposition qui organise l'administration territoriale. Ainsi, l'article 164, alinéas 2 et 3 de la Constitution du Niger dispose que « *l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. Elles s'administrent librement par des conseils élus* ». Au Mali, l'article 97 dispose aussi que « *les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi* ».

**379.** - Dans l'histoire des institutions locales au Togo, la Constitution de 1980 fait figure d'exception. Il s'agit en effet de la seule Constitution qui ne réserve pas un titre spécifique aux collectivités territoriales. L'article 6 de cette Constitution affirme que « *la République togolaise assure à chaque citoyen le respect, conformément à la loi, des droits et libertés de la personne humaine, de la famille et des collectivités locales* ». Elle reprend les dispositions précitées du préambule de 1963. Paradoxalement, c'est sous cette République marquée par le règne du monopartisme que le Togo connaîtra l'une des deux élections municipales de son histoire<sup>905</sup>.

Sous la VI<sup>e</sup> République, le droit constitutionnel local va connaître quelques modifications avec l'adoption de nouvelles lois constitutionnelles. Désormais, le Titre XII de la Constitution réservé aux collectivités territoriales est intitulé « Des collectivités territoriales et de la chefferie traditionnelle ». Le constituant de 1992 consacre à côté des collectivités territoriales<sup>906</sup> les autorités coutumières, qui accèdent ainsi à une reconnaissance constitutionnelle. La décennie 1990 correspond en Afrique francophone à un mouvement général de réhabilitation des valeurs traditionnelles : on affirme la volonté de protéger les spécificités culturelles ainsi que les langues nationales<sup>907</sup>. On est loin des craintes suscitées à la veille des indépendances à l'égard des autorités coutumières qui justifiaient la recherche effrénée de l'homogénéité la plus complète des populations par les élites africaines<sup>908</sup>.

---

<sup>905</sup> La deuxième élection des conseillers municipaux n'étant intervenue que le 30 juin 2019.

<sup>906</sup> Art 141 : « *La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi* ».

<sup>907</sup> A. CABANIS, M.-L. MARTIN, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophone », *op.cit.*, p. 78.

<sup>908</sup> *Ibid.*, p. 78 et s.

Ainsi, la recherche d'une légitimité rénovée et le sentiment que les autorités traditionnelles sont capables de jouer un rôle important dans le contrôle des populations face à l'éclatement de la société justifient en partie le retour en grâce des notabilités coutumières<sup>909</sup>. L'article 143 de la Constitution togolaise dispose à cet effet que « *l'État togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité* ». S'il est rappelé que les chefferies traditionnelles sont gardiennes des us et coutumes, l'article ne donne aucune autre précision quant à son rôle exact dans l'organisation territoriale de la République. La Constitution nigérienne de 2010 est aussi peu loquace sur le rôle de la chefferie et se contente de renvoyer au législateur le soin d'en préciser le rôle. Elle dispose dans son article 167 que « *l'État reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. À ce titre, elle participe à l'administration du territoire de la République dans les conditions déterminées par la loi. La chefferie traditionnelle est tenue à une stricte obligation de neutralité et de réserve. Elle est protégée contre tout abus de pouvoir tendant à la détourner du rôle que lui confère la loi* ».

**380.** - En outre, la Constitution togolaise de 1992 et celle burkinabè issue de la révision du 11 juin 2012 ont introduit le bicaméralisme. Le parlement est depuis lors composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>910</sup>. Bien que consacrée constitutionnellement, l'institution sénatoriale tarde à voir le jour. Les articles 52, alinéa 6 de la Constitution togolaise et 80 al. 2 de la Constitution burkinabè intègrent les collectivités territoriales à l'exercice de la souveraineté de l'État. Véritables acteurs du jeu politique national, les autorités locales participent à l'élection des membres du Sénat qui assure leur représentation au sein de la République.

Aussi, on ne saurait passer sous silence l'ensemble des dispositions présentes dans les titres placés en tête de toutes les constitutions relatifs à la souveraineté de l'État<sup>911</sup>. Ces dispositions figurant dans les tous premiers articles de la Constitution consacrent, conformément à la longue tradition constitutionnelle héritée de la France, l'indivisibilité de la République et le caractère unitaire de l'État. Bien que ces diverses dispositions ne concernent

---

<sup>909</sup> *Idem.*

<sup>910</sup> Cette institution bien que consacrée constitutionnellement tarde à voir le jour.

<sup>911</sup> Au Burkina Faso, dans la Constitution de 1991, les questions relatives à la souveraineté nationale se retrouvent dans un Titre II intitulé « De L'État et de la souveraineté nationale ». La loi constitutionnelle du 27 janvier 1997 a modifié l'intitulé du Titre II en remplaçant « souveraineté du peuple » par « souveraineté nationale ».

pas directement les collectivités territoriales, elles peuvent s'appliquer en matière locale. La préservation du caractère unitaire de l'État justifie que les Constitutions fixent les bases du contrôle de l'action des collectivités territoriales. Si les modalités du contrôle sont souvent renvoyées généralement à la loi, certaines constitutions mentionnent expressément l'institution d'un délégué de l'État. À ce titre, l'article 165, alinéa 2 de la Constitution nigérienne de 2010 dispose que « *le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux* ».

**381.** - De façon générale, il est possible d'identifier dans les Constitutions africaines des références expresses à la notion de collectivité territoriale. Les Constitutions comportent sans grande discontinuité un titre relatif aux collectivités territoriales. Même s'il n'est pas expressément défini, on peut déduire de la rédaction de certaines dispositions constitutionnelles que les constituants ont entendu reconnaître aux collectivités territoriales la gestion des affaires locales. La tendance générale en Afrique francophone consiste à reconnaître deux niveaux de collectivités décentralisées : les communes et les régions<sup>912</sup>. En revanche, les Constitutions ne règlent pas la question de l'attribution des compétences entre ces deux échelons décentralisés et l'État.

## B- La Constitution et les compétences locales

**382.** - Les compétences locales ne sont pas de nature constitutionnelle. La Constitution en Afrique subsaharienne a été le réceptacle des revendications politiques et sociales, notamment en matière de décentralisation<sup>913</sup>. Toutefois, il faudrait se méfier des slogans et des affichages constitutionnels dans la promotion des processus de décentralisation<sup>914</sup>. À l'issue de l'adoption de la loi constitutionnelle française du 28 mars 2003, Bertrand Faure, dans un article au titre évocateur : « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », faisait remarquer que les Constitutions introduisent souvent des références juridiques par leur support « *mais platoniques dans leur effet, de telle manière que les avancées concrètes devront encore tout*

---

<sup>912</sup> Voir les développements *supra* Partie 1.

<sup>913</sup> Voir en ce sens l'étude de, C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*

<sup>914</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, thèse, L'Harmattan, 2013, p. 51.

au législateur»<sup>915</sup>. Sont dans cette situation les Constitutions africaines. Elles introduisent des principes en matière de décentralisation sans en tirer directement les conséquences. Cette situation trouve une explication dans la tradition politique des systèmes juridiques d'inspiration française où la décentralisation dans sa vision politique est présentée en termes de « *libertés locales* »<sup>916</sup>. Les collectivités territoriales sont dressées comme un moyen de défense contre les dérives qui peuvent naître de la centralisation de l'État<sup>917</sup>. C'est la raison pour laquelle les Constitutions africaines héritière de la tradition française de l'État unitaire font preuve d'une certaine timidité dans l'amorce constitutionnelle de la répartition des compétences décentralisées<sup>918</sup>. À travers l'énoncé du principe de la libre administration des collectivités territoriales, la Constitution donne une habilitation générale au législateur pour régler la question des compétences des collectivités territoriales<sup>919</sup>.

**383.** - Toutes les Constitutions d'Afrique francophone se rejoignent sur un point : elles renvoient au législateur le soin de décider de l'organisation et de l'étendue des compétences des collectivités territoriales. L'article 141, alinéa 3 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 dispose que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi* ». Le constituant précise à l'article 84, alinéa 35, que la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources relève du domaine du législateur. L'article 164, alinéa 3 de la constitution du Niger de 2010 renvoie également à la loi le soin de « *détermine [r] les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs*

---

<sup>915</sup> B. FAURE, « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », RDP, n°1, 2003, p. 122.

<sup>916</sup> Voir à ce sujet, J.-F. BRISSON, « Faut-il inscrire l'expression "*libertés locales*" dans la Constitution ? », in P. TÜRK (dir.), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales*, L'Harmattan 2020 p. 223 : « *La seule évocation des libertés locales suggère, en effet, que la réforme défendue plonge ses racines dans le mouvement politique engagé dès le XIXe siècle par les auteurs libéraux pour contrer les excès du gouvernement autoritaire. Elle tente de nous persuader que, sous d'autres formes, c'est le même combat qui, enjambant les siècles, continue. L'expression peut en effet se réclamer d'illustres promoteurs. Tocqueville, d'abord qui, dans "De la démocratie en Amérique", fait l'éloge et la promotion du self-government par opposition à la situation de la France ; sous cette réserve que Tocqueville député n'a jamais appuyé en France le moindre projet de décentralisation, comme si, dans son esprit, la centralisation était finalement plus conforme aux mœurs des français* ».

<sup>917</sup> J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, op.cit., p. 78.

<sup>918</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, op.cit., p. 88.

<sup>919</sup> Pour le professeur Jean-François Brisson, le fait que la question de la décentralisation relève en France (cela vaut pour les États d'Afrique francophone) de la loi et non du règlement alors qu'elle est fondamentalement une question d'organisation administrative est une survivance de l'approche philosophique de la décentralisation appréhendée sous l'angle de la liberté. J.-F. BRISSON, « Faut-il inscrire l'expression "*libertés locales*" dans la constitution ? », op.cit., p. 228.

*compétences et leurs ressources*». On retrouve une disposition identique dans les constitutions burkinabè et malienne<sup>920</sup>.

La Constitution exclut donc de son champ toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités territoriales. Elle se contente de régler la distribution des compétences entre l'exécutif, le législatif et l'autorité judiciaire. En confiant la mission au législateur de fixer les bornes de la libre administration des collectivités territoriales, le constituant semble conforté dans l'idée que le parlement serait plus à même de garantir l'unité nationale. Ce faisant, le principe de libre administration, qui n'est pas défini par la Constitution, va fluctuer au gré des choix politiques opérés par le législateur. La conséquence immédiate étant l'imprécision du partage et le risque que le transfert des compétences ne se transforme en une opération de recentralisation des compétences au profit de l'État. La détermination des compétences des collectivités par la loi ordinaire pose ainsi un véritable problème. La loi dans les pays d'Afrique peut se révéler antilibérale<sup>921</sup> sans que les principes posés par la Constitution soient d'un grand secours en l'absence de tout contrôle de la part des juridictions constitutionnelles.

**384.** - En somme, les textes constitutionnels dans les États « simples » ne renseignent pas sur la détermination matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le droit constitutionnel habilite le législateur à fixer la ligne de partage entre l'administration étatique et l'administration décentralisée. Les communes et les régions n'exerceront que les compétences que le législateur voudra bien leur accorder. *« On aura beau souligner le perfectionnement de la discipline [le droit de la décentralisation], ce qui est décentralisé est un cadeau de la loi »*<sup>922</sup>. C'est donc dans les textes législatifs qu'il faut rechercher les clés et méthodes de répartition des compétences locales.

---

<sup>920</sup> Respectivement art. 101-2 : *« la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences et leurs ressources »* et art. 98 : *« les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi »*.

<sup>921</sup> Si le constat est aussi vrai ailleurs, il l'est encore plus dans la situation africaine marqué par la prééminence de l'exécutif sur les autres pouvoirs. Cf., B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 699, p. 594 et s.

<sup>922</sup> *Idem.*

## §2.- La prévalence de la loi dans l'attribution des compétences locales

**385.** - Les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune garantie en matière de répartition des compétences. La nature unitaire de l'État fait du législateur, autorité politique donc, le « *grand ordonnateur du système de compétences* »<sup>923</sup>. Les textes de loi relatifs à la décentralisation en Afrique posent des principes fondamentaux qui doivent orienter l'action du parlement dans la distribution des compétences. Bien que placés en tête du processus de décentralisation, ces principes ont la particularité de ne pas s'imposer au législateur de façon absolue. Il s'agit de principes ayant davantage une valeur politique que juridique. Puisque la Constitution se limite à une habilitation formelle du législateur pour la détermination des compétences décentralisées, l'idée même de décentralisation demeure attachée à la liberté du législateur. Ce dernier a pris soin d'énoncer un certain nombre de principes fixant le cadre de la répartition (A). Cependant, ces principes n'exercent qu'une influence relative sur la détermination matérielle des compétences des collectivités territoriales (B).

### A- La définition législative du cadre de répartition des compétences

**386.** - Le cadre de répartition des compétences renvoie à l'ensemble des principes énoncés par la loi dont l'objectif est de guider le législateur sur la manière de transférer les compétences. Ces principes restent toutefois très théoriques. Ils ne s'imposent pas au législateur de façon impérative. Ils constituent simplement un point de départ. On dénombre, à la lecture des différents textes de loi sur la décentralisation, quatre principes dont l'un marque la particularité de la décentralisation sur le continent africain : le principe de progressivité souvent lié à celui de la subsidiarité. Ainsi, seront étudiés dans les lignes qui suivent les principes : de subsidiarité (1°), de progressivité (2°), d'interdiction d'une tutelle entre collectivités (3°) et de compensation (4°).

---

<sup>923</sup> J.-F. BRISSON, « Les compétences des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 291.

## 1. Le principe de subsidiarité

**387.** - La subsidiarité suppose dans le cadre de la répartition des compétences de rechercher le niveau adéquat pour l'exercice d'une compétence, c'est-à-dire le niveau adapté pour répondre aux besoins des populations sans toutefois perdre de vue les impératifs d'efficacité financière. Autrement dit, les décisions doivent être prises à l'échelon le plus proche des citoyens sauf si elles sont susceptibles d'une meilleure mise en œuvre et à moindre coût à l'échelon supérieur. Concrètement, l'application de ce principe voudrait que le législateur distribue les compétences en partant du bas vers le haut. Les compétences doivent ainsi être confiées en priorité aux communes, puis aux régions et enfin à l'État. La mise en œuvre du principe de subsidiarité place l'administration décentralisée au premier plan et relègue l'État en seconde position dans la satisfaction des besoins des populations<sup>924</sup>.

**388.** - Le principe de subsidiarité ne figure pas expressément dans les droits malien et togolais. L'article 3, alinéa 3 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 dispose que dans le cadre de la définition des compétences locales, « *les collectivités territoriales ont vocation à exercer les compétences qui peuvent, le mieux, être mises en œuvre à leur échelon* ». Le législateur togolais de 2019 s'est sans doute inspiré de l'article 72 al. 2 de la Constitution française issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui sans désigner formellement le principe de subsidiarité prévoit que, « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». À l'opposé de cette démarche, l'article 34 de la loi n° 55-2004 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso dispose sans équivoque que « *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est régie par le principe de subsidiarité* ». Il en va de même pour le législateur nigérien qui à l'article 154 de l'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales prévoit que « *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'opère par blocs de compétences et selon le principe de subsidiarité* ». Si ces deux pays s'illustrent par la consécration formelle de la subsidiarité dans l'attribution des compétences, il faut reconnaître avec Charles Nach Mback que, même non expressément formulé, le principe

---

<sup>924</sup> Pour une étude d'ensemble, A. DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales. Étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, thèse, Dalloz, 2017.

de subsidiarité semble s'appliquer à tout mécanisme de transfert de compétences dans les États africains<sup>925</sup>.

**389.** - Dès 1997, le principe de subsidiarité était fortement recommandé dans le cadre des réformes décentralisatrices sur le continent africain par l'assistance technique française<sup>926</sup>. Cependant, malgré l'importance croissante qu'on accorde à ce principe dans les études sur la décentralisation, la notion de subsidiarité demeure insaisissable selon un constat partagé par l'ensemble de la doctrine. Guillaume Drago écrit à propos de la subsidiarité qu'elle n'est pas un principe cartésien et le juriste ne s'y retrouve pas aisément<sup>927</sup>. Pour Jean-François Brisson, l'énoncé du principe est à l'image du principe de libre administration : assez peu parlant<sup>928</sup>.

**390.** - L'apparition de ce principe dans les sciences juridiques est relativement récente, bien que ces origines soient lointaines. Chantal Millon-Delsol démontre dans ses travaux consacrés au principe de subsidiarité que ce principe « trouve ses fondements à la fois dans l'esprit grec, la philosophie chrétienne médiévale et dans la vision germanique de la société »<sup>929</sup>. Certains auteurs font remonter la première consécration de la subsidiarité au droit canonique<sup>930</sup>. En effet, on retrouve dans l'Encyclique *Quadragesimo Anno*, publiée en 1931 sous l'égide du Pape Pie IX une exhortation à l'abandon aux citoyens des tâches qu'ils peuvent accomplir avec aisance à leur niveau. L'autorité publique doit ainsi abandonner « aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir »<sup>931</sup>. Autrement, « ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à

---

<sup>925</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 400.

<sup>926</sup> Secrétariat d'État à la coopération/Direction du développement, *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, 1997, p. 23 cité par C. NACH MBACK, *op.cit.*, p. 400.

<sup>927</sup> G. DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *RIDC*, 1994, p. 583.

<sup>928</sup> J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 529.

<sup>929</sup> C. MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire*, PUF, 1992, p. 13.

<sup>930</sup> J.-M. PONTIER, « Les principes de répartition des compétences », *op.cit.*, p. 7.

<sup>931</sup> PIE XI, Encyclique « *Quadragesimo anno* », sur la restauration de l'ordre social en pleine conformité avec les préceptes de l'Évangile, à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Encyclique « *Rerum novarum* », 15 mai 1931 (traduction officielle du latin, publiée par la Typographie vaticane), Paris, Bonne Presse, 1931, p. 31 cité par J.-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation - Recherches sur la caractère dynamique du principe de subsidiarité » *Revue internationale de droit comparé*, vol. 59, n°1, 2007, p. 126.

*une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes*»<sup>932</sup>. En droit français, les auteurs font remonter la première définition du principe de subsidiarité au Rapport Guichard de 1976<sup>933</sup>. La subsidiarité, selon ce rapport, « conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'État doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer »<sup>934</sup>.

**391.** - Dans les États d'Afrique francophone, la loi fait une place au principe de subsidiarité dans le droit positif, mais aucun texte n'en donne une définition. Il est possible de voir dans la consécration de ce principe que ce soit formellement ou non, la volonté du législateur africain de faire écho au texte de l'article 6 al.1 de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local adoptée par la conférence de l'Union Africaine (UA) en 2014. Cet article stipule que « le gouvernement central crée les conditions propices à la prise de décisions, à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des programmes et des politiques aux niveaux inférieurs du gouvernement où les gouvernements locaux ou les autorités locales offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité ». Contrairement à la Charte européenne de l'autonomie locale qui insiste à titre principal sur la proximité démocratique du pouvoir de décision, la Charte africaine opte pour une vision technocratique de la subsidiarité axée sur la recherche de l'efficacité de l'action publique<sup>935</sup>.

**392.** - Toutefois, une telle définition ne renseigne pas non plus sur les critères d'application du principe. Qu'est-ce qui pourrait justifier que le législateur considère un échelon plutôt qu'un autre comme plus à même d'exercer une compétence ? Pour Elong Mbassi par exemple, la répartition des compétences devrait privilégier « *la prise en charge des problèmes locaux* »

<sup>932</sup> *Quadragesimo anno, Actae Apostolicae Sedis* 23 (1931) p. 203, § 126, cité par J.-M. PONTIER, « Les principes de répartition des compétences », *op.cit.*, p. 7.

<sup>933</sup> Voir en ce sens, A. DELCAMP, « Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, n° 23, 1995, p. 616.

<sup>934</sup> Rapport *Vivre ensemble* de la commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, 1976.

<sup>935</sup> Ce qui contredit l'analyse faite par C. Nach Mback qui estime que les réformes décentralisatrices en Afrique tendent en application du principe de subsidiarité à remettre le pouvoir à la base, au plus des populations. C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 402. Pour une analyse des formulations européenne et française de la subsidiarité, voir notamment, J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *op. cit.* p. 529. L'auteur estime que la formulation issue de la révision de 2003 est en retrait par rapport à celle de la Charte européenne de l'autonomie locale.

et quotidiens par les collectivités locales, sauf si cette prise en charge nécessite des moyens financiers ou techniques hors de portée de leurs capacités»<sup>936</sup>. Le critère de subsidiarité en Afrique serait donc principalement déterminé par l'existence de moyens matériels, financiers et techniques nécessaires à l'exercice d'une compétence<sup>937</sup>. Il s'agit là de pures considérations factuelles qui font ressortir le principe de subsidiarité du seul domaine de l'opportunité administrative. Ce faisant, on ne peut exclure l'arbitraire de ceux qui s'en recommandent pour justifier une recentralisation, comme le note Bertrand Faure à propos de l'application du principe en droit français<sup>938</sup>.

**393.** - En réalité, la subsidiarité n'est pas un véritable principe juridique. Il ne lie pas le législateur dans l'exercice de son rôle de répartiteur de compétences locales. Pour Frédéric Baudin-Cuillère, la subsidiarité n'est pas une norme juridique, mais un état d'esprit, une orientation<sup>939</sup>. Principe éthique<sup>940</sup>, les termes de sa formulation ne permettent pas de l'opposer au législateur. Dans les termes de son énoncé — «le mieux», «vocation» —, il ne figure aucun impératif qui puisse être sanctionné. Le critère du «mieux» renvoie aux notions d'efficacité et de performance<sup>941</sup> tandis que celui de «vocation» en fait un simple objectif. Pour garantir efficacement le principe de subsidiarité, il est important non seulement de l'inscrire dans la Constitution, mais aussi d'en faire un véritable principe normatif. L'expérience de l'article 72, alinéa 3 de la Constitution française, montre qu'il ne faut pas simplement en faire un objectif à valeur constitutionnelle,<sup>942</sup> mais un principe normatif sur lequel pourront s'appuyer les collectivités territoriales. La liaison de la subsidiarité à la

---

<sup>936</sup> J.-P. ELONG MBASSI, « Introduction », in *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*, P.D.M., Cotonou, 1994, p. 16.

<sup>937</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 403.

<sup>938</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n°688.

<sup>939</sup> F. BAUDIN-CUILLERE, *Principe de subsidiarité et administration locale*, L.G.D.J., 1995, p. 35.

<sup>940</sup> C. MILLON-DELSOL, *Le principe de subsidiarité*, P.U.F. 1993. p. 55. Voir aussi, V. CONSTANTINESCO, « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne », in *Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 38.

<sup>941</sup> Ces préoccupations relèvent davantage de la gestion publique que du droit. J.-F. BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 529 et s.

<sup>942</sup> Voir en ce sens, B. FAURE, « Les objectifs à valeur constitutionnelle, une nouvelle catégorie juridique ? », *RFDC*, 1995, p. 47 ; P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, 2006. Et aussi l'application qu'en fait le Conseil constitutionnel en matière de décentralisation : Cons. Cons. DC n° 2005-516 du 7 juill. 2005, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, JORF du 14 juill. 2005, p. 11589.

décentralisation et sa consécration constitutionnelle pourrait en effet conduire à l'invalidation des lois ne respectant pas le principe de subsidiarité<sup>943</sup>.

**394.** - D'une certaine manière, le législateur africain avait bien conscience de la difficulté à mettre en œuvre le principe de subsidiarité au moins pour une raison. L'application de ce principe dans la répartition des compétences entre les collectivités publiques en Afrique est difficilement opératoire, car les collectivités territoriales n'ont pas, de fait, entre elles, le même niveau. Certaines seraient, en effet, inaptes à exercer les compétences qu'elles doivent en principe exercer. Il semble que c'est cette situation qui justifie dans les législations africaines la combinaison du principe de subsidiarité avec celui de la progressivité<sup>944</sup>.

## 2. Le principe de progressivité

**395.** - La stratégie de transfert de compétences adoptée dans les textes africains relatifs à la décentralisation consiste en un transfert progressif des compétences aux communes et aux régions. Le législateur subordonne ainsi l'entière du transfert de compétences à la capacité des collectivités territoriales à les assumer. Selon l'article 5 du CGCT au Burkina Faso : « *la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité et le principe de subsidiarité* ». Dans l'exposé des motifs de l'ordonnance portant code général des collectivités territoriales au Niger, on peut lire qu'il est retenu au nombre de principes de base du nouveau cadre juridique la progressivité dans la mise en œuvre des différents paliers de décentralisation<sup>945</sup>. L'article 63 de la loi n° 2019-006 précitée au Togo prévoit que « *le transfert de compétences se fait suivant le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer* ». Le principe de progressivité traduit l'idée selon laquelle l'État peut continuer d'intervenir de façon légale dans les domaines de compétences transférées par la loi aux collectivités territoriales tant qu'il estime qu'elles n'ont pas la capacité suffisante pour les exercer.

---

<sup>943</sup> J.-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *op.cit.*, p. 137 et s.

<sup>944</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 124.

<sup>945</sup> Exposé des motifs de l'ordonnance portant code général des collectivités territoriales au Niger repris dans le CGCT, p. 18.

**396.** - Ainsi, le principe de progressivité dans la mise en œuvre de décentralisation est lié à la « capacité » des collectivités territoriales. Ce terme ne fait pas l'objet d'une définition de la part du législateur et pourtant il conditionne le transfert et l'élargissement des compétences des collectivités.

Le législateur togolais distingue trois catégories de compétences attribuées aux collectivités territoriales<sup>946</sup> : les compétences propres, les compétences partagées et les compétences transférées. Les compétences propres font référence à celles exercées par une collectivité territoriale décentralisée dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir les actes relatifs à ce domaine dans la limite de ses ressources propres<sup>947</sup>. Les compétences partagées renvoient quant à elles à des actions menées par les collectivités territoriales en complémentarité de celles menées par l'État<sup>948</sup>. Enfin, les compétences transférées regroupent la catégorie des compétences qui sont transférées par l'État aux collectivités territoriales de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres<sup>949</sup>. La première catégorie d'attribution semble laisser aux collectivités territoriales une maîtrise des éléments de décision sous réserve des conditions de ressources. Néanmoins, la frontière entre les compétences exclusives et les compétences partagées n'est pas toujours évidente en raison de l'enchevêtrement des compétences. Cela justifie la présence permanente de l'État aussi bien dans les compétences propres que celles partagées pour assurer la cohérence de l'action publique. C'est sur la dernière catégorie de compétence que le droit positif togolais fait peser le principe de progressivité. En réalité, l'utilisation de l'expression « compétences transférées » révèle une erreur dans le choix des mots dans la mesure où toutes les compétences décentralisées sont des compétences d'attribution et donc des compétences transférées. Les collectivités ne disposent pas de compétences propres par nature.

La progressivité dans le transfert des compétences traduit la réticence de l'État à faire aboutir totalement le processus de décentralisation. Conformément à ce principe, les autorités étatiques peuvent procéder au transfert effectif des compétences légalement attribuées aux

---

<sup>946</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 64.

<sup>947</sup> *Ibid.*, art. 65.

<sup>948</sup> *Ibid.*, art. 66.

<sup>949</sup> *Ibid.*, art. 67.

collectivités locales selon un rythme totalement aléatoire en toute légalité<sup>950</sup>. Les titres légaux attribués aux collectivités territoriales peuvent être mis en échec par des décrets gouvernementaux. Le choix des modalités et les délais des transferts sont laissés à l'entière responsabilité du pouvoir réglementaire. C'est le sens de l'article de 77 du code général des collectivités territoriales burkinabè qui dispose que « *les modalités et les délais de transfert des compétences à la région et aux communes, nécessaires à l'effectivité [...] sont fixés par décret pris en conseil des ministres* ». Chaque domaine de compétence transférée par la loi aux collectivités territoriales doit faire « *l'objet de décret de transfert pris en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales en rapport avec les ministères sectoriels* »<sup>951</sup>. À travers cette possibilité offerte par le législateur lui-même, le décret devient l'outil nécessaire pour la mise en œuvre effective de la décentralisation. Les décrets de transfert seront ainsi pris progressivement selon une chronologie définie par le gouvernement et son appréciation de la « capacité » des collectivités à exercer les compétences que la loi leur attribue.

**397.** - La décentralisation territoriale demeure ainsi dans une logique de centralisation administrative. Le décret donne le moyen à l'État de recentraliser les compétences et de demeurer l'acteur principal de la décentralisation. « *Il est tout même paradoxal de constater qu'à l'issue d'un processus de décentralisation qu'il a voulu, l'État ne se désengage pas au sens où, s'il n'est plus acteur, il reste régulateur* »<sup>952</sup>. Par ailleurs, au-delà de cette approche critique du principe de progressivité, il est difficile de distribuer concrètement des compétences identiques à des collectivités territoriales de même niveau sans tenir compte de moyens effectivement en leur possession pour en espérer un exercice au minimum effectif. En ce sens, l'attribution de compétences expérimentales aux collectivités territoriales en vue d'une application ultérieure aurait été préférable dans une conception libérale de la réforme décentralisatrice.

Quoi qu'il en soit, le législateur reste le principal organisateur de la décentralisation qui ne trouve son expression juridique et politique que dans sa volonté. La décentralisation est conçue, décidée et mise en œuvre par le pouvoir central. En somme, même s'il est vrai que la nouveauté du processus de décentralisation nécessite un effort d'apprentissage de la part des collectivités territoriales, on ne peut s'empêcher de constater que le principe de progressivité

---

<sup>950</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, op.cit.*, p. 126.

<sup>951</sup> Art. 164 du CGCT au Niger.

<sup>952</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 676.

peut toujours servir de prétexte pour justifier les précautions et les lenteurs des autorités gouvernementales dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation<sup>953</sup>. En dépit des disparités qui peuvent exister entre les différents échelons décentralisés, le législateur veille à assurer l'égalité entre toutes les collectivités territoriales. Cette égalité se traduit sur le plan normatif par la consécration du principe de l'interdiction de tutelle entre collectivités.

### 3. Le principe de l'interdiction de tutelle entre collectivités

**398.** - La tutelle dans les législations des États d'Afrique noire francophone est une attribution exclusive de l'État. Une collectivité territoriale ne saurait exercer sur une autre un quelconque pouvoir de tutelle. Les relations horizontales entre les collectivités publiques secondaires doivent se faire dans le respect de l'autonomie de chacune d'elles. Le législateur malien<sup>954</sup>, burkinabè,<sup>955</sup> nigérien<sup>956</sup> et togolais<sup>957</sup> affirme que, « aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité territoriale ». Ce principe autrefois implicite a été également consacré explicitement en droit français à l'article 72 al. 5 de la Constitution issue de la révision du 28 mars 2003. Ce qui signifie qu'il s'impose désormais au législateur qui ne peut instituer une tutelle entre collectivités. L'égalité de droit institué entre les différentes collectivités territoriales n'est que la traduction du principe d'égalité républicaine garantie par les Constitutions africaines. Même si ces dernières n'évoquent que les personnes physiques, les collectivités territoriales, personnes morales de droit public, sont également des sujets de droit<sup>958</sup>.

**399.** - L'étude de ce principe nécessite quelques précisions sur sa portée. La tutelle dans son acception large telle qu'elle est présentée ici par le législateur s'analyse comme une capacité d'orientation d'une collectivité par une autre par la pression que cette dernière peut exercer sur la précédente. Une collectivité territoriale suffisamment puissante peut constituer un

---

<sup>953</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, op.cit., p. 126.

<sup>954</sup> Art. 24 de la loi n°52-2017 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali.

<sup>955</sup> Art. 42 du CGCT du Burkina Faso.

<sup>956</sup> Art. 8 du CGCT du Niger.

<sup>957</sup> Art. 5 de la loi n°2019-006 préc.,

<sup>958</sup> Voir par exemple, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 12.

centre de régulation des activités d'autres collectivités. Dans cette situation, l'interdiction de la tutelle est une garantie de bonne relation entre les collectivités territoriales. Le principe permet de préserver à la fois l'égalité des collectivités et leur libre administration. Néanmoins, les collectivités territoriales sont appelées à exercer en commun un certain nombre de compétences. On ne saurait interdire au nom du principe de l'interdiction d'une tutelle entre les collectivités cet exercice en commun des compétences. Le législateur précise à cet effet que la possibilité pour une collectivité territoriale d'accorder une aide financière à une autre ne peut donner lieu à l'établissement ou à l'exercice d'une quelconque tutelle<sup>959</sup>. En la matière, la jurisprudence française retient une interprétation souple du principe qui ne saurait interdire toute contrainte de fait relevant notamment des mécanismes d'incitation ou de dissuasion. Le Conseil d'État a jugé que l'octroi d'une subvention par le département aux communes sous réserve de la satisfaction d'un certain nombre de conditions n'est pas illicite<sup>960</sup>.

**400.** - Il faut toutefois envisager le fait que la loi ne suffit pas, à elle seule, à régler la question des rapports inégalitaires entre les collectivités territoriales. Pour Charles Nach Mback, le pire est même à craindre pour les collectivités territoriales africaines. Les déséquilibres démographique, financier et technique entre collectivités sont si graves dans les pays africains que la faiblesse des moyens correctifs de l'État fait craindre à terme une « décentralisation malthusienne » dans laquelle les collectivités les plus démunies s'effaceront de fait progressivement devant les autres<sup>961</sup>. Il faudra s'assurer que l'évolution en pratique évite les pièges d'une hiérarchisation entre collectivités. Le législateur doit également s'assurer que les collectivités territoriales disposent des moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences.

---

<sup>959</sup> Art. 9 al. 2 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>960</sup> CE, Ass., 12 décembre 2003, *Département des Landes, Lebon*, p. 502, *RFDA*, 2004, p. 518, concl. F. Seners et 225, note J.-C. Douence. Voir aussi, Cons. Const. 8 juillet 2011, n° 2011-146 QPC, *Département des Landes, AJDA*, 2011, p. 2067, note M. Verpeaux.

<sup>961</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 412.

#### 4. Le principe de compensation

**401.** - Le principe de compensation est une contrepartie à l'attribution des compétences. La consécration d'un tel principe part du constat que l'État a tendance sous le couvert du transfert des compétences aux collectivités territoriales à se débarrasser des charges qu'il n'arrive plus à exécuter ou qui deviennent très coûteuses. Cette pratique malheureuse conduit à annihiler l'amélioration de la qualité des services publics qu'on aurait pu espérer des réformes de décentralisation. Il est certain que les collectivités territoriales ne seraient, dans ces conditions, pas plus que l'État, en mesure de réaliser ces nouvelles missions. Le transfert des compétences doit se faire dans le respect des exigences d'équilibre entre les nouvelles compétences locales et les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour les assurer. La loi impose à cet effet que tout transfert de compétence soit accompagné d'un transfert concomitant des ressources afin de donner les moyens aux collectivités territoriales de les gérer. En pratique, si les transferts de compétences sont généralement réalisés, le transfert des ressources financières qui devait être concomitant devient finalement progressif.

**402.** - Le législateur togolais dispose à l'article 61, alinéa 2 que, « *tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné de transfert concomitant, par l'État, à celle-ci, des ressources et des charges correspondantes, ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles et du personnel nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* ». L'alinéa 2 de l'article 4 de loi n° 52-2017 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali impose également que « *tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences* ». Le transfert des compétences implique non seulement une compensation financière pour l'exercice des responsabilités, mais aussi une compensation matérielle c'est-à-dire la mise à disposition des biens, des services et des agents utilisés précédemment par l'État.

**403.** - La compensation financière est un droit des collectivités territoriales. Pour assurer son respect, le législateur a prévu un certain nombre de garanties qui se révèlent en pratique difficile à atteindre en raison, notamment des moyens limités dont dispose l'État en Afrique. La loi impose que l'État transfère concomitamment les ressources. Cela suppose qu'il soit procédé, avant toute opération, à une évaluation préalable des dépenses réalisées par l'État pour l'exercice des compétences transférées. La garantie d'une concomitance dans le transfert

n'est pas véritablement assurée dans les États d'Afrique noire francophone. Le législateur burkinabè n'y fait d'ailleurs pas mention dans le code général des collectivités territoriales. L'article 36 du CGCT prévoit que « *les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés du transfert aux collectivités territoriales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences, dans les conditions prévues par la loi* », sans aucune précision, ni sur la concomitance, ni sur l'évaluation préalable des dépenses. Au Togo, le législateur se contente de prévoir que « *les charges correspondant à la mise en œuvre des compétences partagées attribuées aux collectivités territoriales font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences* ». L'évaluation préalable n'est donc expressément prévue que pour les compétences partagées sans toutefois que la méthode de calcul de ces charges soit précisée. De fait, l'évaluation des dépenses est confiée aux ministères sectoriels qui doivent déterminer le montant des ressources financières correspondant aux compétences transférées dans leurs domaines afin d'alimenter l'adoption du projet de loi de finances. En réalité, les énormes difficultés auxquelles font face les collectivités territoriales trouvent un début d'explication dans l'inaccomplissement de cette formalité. Les ministères gardent toujours la main basse sur l'essentiel des compétences sectorielles dans la mesure où les transferts financiers sont réalisés de façon aléatoire en méconnaissance de l'exigence de concomitance.

**404.** - En dépit de cela, il faut noter que les législations nationales précisent la nature de la compensation financière. Elle peut se réaliser « *soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois* »<sup>962</sup>. Des deux modes de compensation, seul le transfert de fiscalité offre aux collectivités territoriales une véritable garantie d'indépendance en raison de l'augmentation des ressources propres qu'elle permet. Par ailleurs, « *toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales, du fait de la modification par l'État des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, doit être compensée par un transfert approprié de moyens* »<sup>963</sup>. Toutefois, les charges étant en permanente évolution, les ressources transférées ne correspondent quasiment jamais aux ressources effectivement engagées par la collectivité qui souhaite fournir un service de qualité. La question de la compensation financière reste donc entière dans les États d'Afrique noire francophone.

---

<sup>962</sup> Art. 37 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>963</sup> *Ibid.*, al. 2 ; art. 310 al. 2 Loi n° 2019-006 *préc.* ; art. 159, al. 2 du CGCT au Niger.

**405.** - En outre, la compensation n'est pas que financière. Elle concerne aussi les biens et services. Les compétences exercées par les services de l'État relevant désormais de l'administration décentralisée, il convient de placer ces services sous la responsabilité des autorités décentralisées. En la matière, rien n'est gagné d'avance. D'abord, lorsqu'on se réfère à la loi togolaise, le législateur semble poser la compensation matérielle comme une faculté et non une obligation. L'article 306 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 dispose à cet effet que « *dans le cadre de son accompagnement, l'État peut mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources humaines rétribuées sur le budget de l'État* »<sup>964</sup>. Le caractère immédiat du transfert des services est ici fortement remis en cause. En droit français, le juge constitutionnel sanctionne tout report du transfert des services en l'absence de « *caractéristiques et de circonstances particulières* »<sup>965</sup>. Ensuite, dans les pays où la loi impose clairement d'accompagner les transferts de compétences de tout ou partie des services correspondants, le législateur aménage deux modes de transfert des services. Il en est ainsi au Burkina Faso et au Niger où la loi prévoit que la mise à disposition peut être définitive ou temporaire. Dans le premier cas, les services sont durablement placés sous la responsabilité des autorités décentralisées. Dans le second cas, l'utilisation des services de l'État repose sur une convention signée entre le représentant de l'État et le président du conseil de la collectivité concernée. Cette convention est établie suivant des modèles types de convention fixés par le pouvoir réglementaire<sup>966</sup>.

**406.** - En ce qui concerne les transferts de biens, le pouvoir central est aussi tenu de transférer les biens meubles et immeubles affectés aux services transférés. La mise à disposition des biens à la collectivité est de « plein droit » à la date du transfert. C'est le sens des dispositions de l'article 315 de la loi n° 2019-006 et des articles 41 et 161 des codes burkinabè et nigérien qui prévoit que « *le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité territoriale bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de ces compétences* ». Le transfert est constaté par un décret de dévolution pris en conseil des ministres<sup>967</sup>. Il est précédé d'un inventaire exhaustif des biens meubles et

---

<sup>964</sup> Sur la question du personnel, voir les développements *infra* § 506 et s.

<sup>965</sup> Cons. Const. 12 août 2004, n° 04-503 DC, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, AJDA, 2004, p. 1960, note M. Verpeaux.

<sup>966</sup> Voir respectivement pour le Niger et le Burkina Faso, les articles 40 et 160 du CGCT.

<sup>967</sup> Voir les articles : 41 al. 2 CGCT du Burkina Faso ; 161 al. 2 du CGCT du Niger ; art. 314 al. 2 Loi n° 2019-006 *préc.*

immeubles<sup>968</sup> sanctionné par procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'État et ceux des organes exécutifs des collectivités territoriales<sup>969</sup>.

**407.** - La loi fait par ailleurs référence à un « exercice normal » des compétences comme moyen d'évaluation de la qualité du service que les ressources et moyens transférés doivent permettre d'atteindre. Les moyens transférés seraient donc jugés insuffisants s'ils ne permettent pas un exercice normal des compétences attribuées. Toutefois, cette notion d'« exercice normal » est difficile à apprécier en l'absence de l'intervention d'un juge. Quelle serait la jauge pour considérer qu'une collectivité territoriale exerce les compétences que la loi lui attribue dans des conditions normales ?

On peut considérer que l'exercice normal renvoie à l'équilibre parfait entre les charges et les ressources transférées. Cependant, la compensation paraît parfois exiger de l'État plus qu'un simple équilibre. En effet, l'article 310 de la loi n° 2019-006 précitée dispose que, « *les ressources attribuées aux collectivités territoriales sont au moins équivalentes aux charges supportées par l'État à la date du transfert des compétences* ». Le fait pour le législateur de préciser que les ressources doivent être « au moins » équivalentes aux charges financières résultant du transfert sans imposer un seuil maximal laisse subsister la possibilité que l'exercice dit « normal » des compétences transférées par les collectivités ne coïncide pas avec ce qu'en faisait l'État avant le transfert. Le législateur semble ainsi valider l'idée que l'État puisse allouer des ressources permettant un exercice « optimal » des compétences transférées aux collectivités<sup>970</sup>. Il semble *a priori* impossible de déterminer avec précision le montant des ressources à transférer pour un exercice normal des compétences locales.

En tout état de cause, l'équilibre entre les charges et les ressources transférées voulu par le législateur paraît difficile à atteindre. La mise en œuvre effective du principe de compensation suppose en amont que l'État puisse disposer des ressources budgétaires lui permettant d'assumer efficacement les compétences transférées. Or, l'État en Afrique est lui-même incapable de répondre aux besoins des populations faute de moyens suffisants. Dans ce contexte, l'équilibre entre les charges transférées et les ressources nécessaires pour les

---

<sup>968</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 314 al. 2.

<sup>969</sup> art. 161 al. 2 du CGCT du Niger.

<sup>970</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 127.

assumer n'est que pure illusion. À la limite, il est possible de constater que l'État se décharge sur les collectivités territoriales pour l'avenir de telle ou telle compétences<sup>971</sup>. Outre l'absence de véritables règles au contenu précisé par l'intervention du juge, l'impératif de compensation est marqué dans le droit des collectivités territoriales en Afrique par une souplesse favorisant un transfert de charges de plus en plus coûteux pour les collectivités. La verticalité du régime de distribution des compétences laisse l'État maître du calendrier des transferts de compétence ainsi que de la détermination de leur contenu.

## B- La détermination matérielle des compétences des collectivités territoriales

**408.** - La détermination du champ d'intervention des collectivités territoriales est l'une des questions les plus aléatoires du droit de la décentralisation en Afrique. Loin d'être une spécificité africaine, ce caractère est le propre des États unitaires<sup>972</sup>. Comme indiqué précédemment, la Constitution ne détermine expressément aucune matière relevant de la compétence des collectivités. Elle est muette et ne crée par elle-même aucune dynamique de décentralisation. Les matières que l'État entend confier à l'administration décentralisée reposent principalement sur des choix d'opportunité opérés par le parlement. Les modalités de cette répartition des compétences sont pour le moins ambiguës. En effet, le législateur en Afrique semble partagé entre deux procédés de répartition. Il s'agit d'une question délicate qui se pose également avec une certaine acuité en droit français. Bertrand Faure écrit à ce propos que le droit français n'a jamais choisi entre les deux techniques de répartition de compétences : la compétence d'attribution et la compétence générale<sup>973</sup>. L'amalgame entre les deux techniques s'est construit, explique-t-il, sur la double fidélité au pragmatisme et à la tradition française. Le résultat de ce mélange révèle au regard de l'expérience juridique et pratique française que, « *ces deux techniques s'appellent et se conjuguent [en] offrant aux collectivités un pouvoir général d'administration au-delà de leurs missions spéciales confiées par l'État* »<sup>974</sup>.

---

<sup>971</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>972</sup> Voir en ce sens à propos de la France, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 704.

<sup>973</sup> *Ibid.*, n° 674.

<sup>974</sup> *Idem.*

**409.** - Ce résultat ne peut toutefois pas être partagé dans le cadre des collectivités africaines. Il est exclu, en effet, que les collectivités territoriales puissent disposer d'un pouvoir d'administration au-delà des missions que la loi leur confie expressément. L'inspiration du droit français a conduit dans certains cas à l'affirmation de l'existence d'une clause de compétence générale au profit des collectivités africaines. Cependant, l'interprétation des textes relatifs à la distribution des compétences permet de lever l'équivoque autour de la compétence générale (1<sup>o</sup>) et d'établir un consensus sur le procédé d'énumération des compétences (2<sup>o</sup>).

#### 1. L'exclusion de la clause générale de compétence comme procédé de répartition

**410.** - Les différentes études sur le droit des collectivités territoriales en Afrique font apparaître la clause générale de compétence comme une modalité classique de transferts de compétences aux collectivités<sup>975</sup>. Cependant, la clause de compétence générale reste fortement orientée par la conception que s'en fait le pouvoir central puisque les affaires locales n'existent pas par elles-mêmes. La médiation de la loi est donc nécessaire pour leur donner une forme. Aussi, le manque de ressource ainsi que le contexte politique dans lequel intervient la décentralisation en Afrique semblent défavorables à la reconnaissance d'une compétence générale qui accroîtrait l'autonomie des collectivités territoriales. Ainsi, la clause générale de compétence n'a jamais été et ne peut être, du moins en l'état actuel, le système retenu pour déterminer les compétences des collectivités territoriales ouest-africaines.

**411.** - Le spectre de la clause générale de compétence issue de l'article 61 de loi communale française du 5 avril 1884 qui prévoit que, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »<sup>976</sup> continue de planer sur les législations africaines dans la définition des compétences locales. Cette disposition figure aujourd'hui à droit constant à l'alinéa premier de l'article L. 2121-29 du CGCT français. Elle est reprise dans certaines législations africaines et s'applique à l'ensemble des catégories de collectivités. C'est le cas au Burkina Faso, au Mali et

---

<sup>975</sup>C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, op.cit., pp. 412-420 ; H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, op.cit., p. 128.

<sup>976</sup> Cette disposition est elle-même issue de la loi départementale du 10 août 1871, art. 48 al. 5.

au Niger. L’alinéa 3 de l’article 224 du CGCT burkinabè dispose que le conseil municipal « règle par ses délibérations, les affaires de la commune et donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l’État ou par d’autres collectivités territoriales »<sup>977</sup>. Les codes malien et nigérien disposent respectivement à l’article 22 que, « le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel » et à l’article 29 que, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. À cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune ». Ces dispositions s’appliquent à tous les niveaux décentralisés. Il faut signaler, toutefois, une différence rédactionnelle dans la loi au Niger pour le cas des régions. L’article 104 prévoit que « le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales. À cet effet, il prend des mesures nécessaires pour promouvoir le développement économique, social, éducatif, sanitaire, scientifique, culturel et sportif de la région ».

**412.** - La reprise de cette formule législative semble traduire la volonté de consacrer une clause générale de compétence qui reconnaît aux collectivités territoriales notamment à leurs assemblées délibérantes, le pouvoir de gérer elles-mêmes en toute liberté leurs affaires propres. Pour le dire autrement, les collectivités territoriales ne seraient plus en application de la compétence générale subordonnées à l’État pour la détermination des compétences qu’elles souhaitent exercer. Elles sont libres de leurs initiatives, toute restriction n’étant qu’exceptionnelle. Lorsqu’on se réfère à la doctrine française sur le sujet, certains auteurs ont vu, dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 décembre 2010 sur la loi de réforme des collectivités territoriales<sup>978</sup>, un lien entre compétence générale et libre administration. La première étant une garantie essentielle de la seconde<sup>979</sup>. La libre administration serait donc la possibilité offerte aux collectivités de définir librement leur champ d’intervention. Le Sénat français voit d’ailleurs dans la clause générale de compétence « ce qui représente une extension

---

<sup>977</sup> L’article 145 dispose dans les mêmes termes pour le conseil régional

<sup>978</sup> Cons. Const. DC n°2010-618, 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, consid. 54 & 55 : « Considérant que l’article 48 de la loi du 10 août 1871 susvisée précisait que le conseil général délibère “sur tous les objets d’intérêt départemental dont il est saisi, soit par une proposition du préfet, soit sur l’initiative d’un de ses membres” ; que ces dispositions n’ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une “clause générale” rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire » ; « les dispositions critiquées permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d’intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n’a donné compétence à aucune autre personne publique ; (...) par suite, doit être écarté le grief tiré de ce que les dispositions critiquées seraient contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales »

<sup>979</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit., n° 739.

*significative des attributions des communes*» et qui «*exprime le principe, aujourd'hui constitutionnel, de la libre administration des collectivités locales*»<sup>980</sup>.

La clause générale de compétence serait alors «*la traduction juridique de l'aptitude générale d'une collectivité à intervenir*»<sup>981</sup> dans un certain nombre de domaines qui ne se limiterait pas à ceux établis par la loi. Ainsi, les affaires propres de la collectivité regroupent l'ensemble des affaires qui présente un intérêt public local et qui répond aux besoins de la population. Les collectivités territoriales peuvent justifier une part de leurs interventions et de leurs décisions en s'appuyant sur l'existence d'un intérêt public local. Sur cette base, aucun domaine précis ne peut être réservé aux collectivités puisqu'elles ont en charge toute question qui pourrait revêtir un intérêt local.

**413.** - Or, dans le cadre d'un État unitaire, le domaine des affaires locales ne signifie pas que les collectivités territoriales possèdent une liberté d'initiative complète. En dehors des contrôles qui pèsent sur l'action des collectivités, l'administration décentralisée ne peut définir elle-même la liste des affaires locales ni définir les besoins spécifiquement locaux. C'est à la loi qu'il revient dans un État unitaire, comme c'est le cas dans les pays étudiés, de procéder à cette définition. Le législateur en Afrique ne se contente pas d'affirmer que l'assemblée délibérante «*règle par ses délibérations les affaires*» de la collectivité. Il délimite en plus le champ d'intervention possible des collectivités territoriales. L'assemblée locale règle par ses délibérations les affaires de la collectivité dans les domaines de compétences que la loi a entendu lui attribuer. Ainsi, le conseil ne peut régler par ses délibérations que les affaires relevant du domaine économique, social, culturel... dont la consistance est précisée par la suite. La position du législateur togolais offre sur cet aspect une perspective d'analyse intéressante.

**414.** - L'intérêt local est défini dans la loi n° 2019-006 précitée comme étant constitué de l'ensemble des «*besoins et des projets spécifiques des habitants d'une collectivité territoriale liés par un destin commun et une solidarité d'intérêts*»<sup>982</sup>. L'alinéa premier de l'article 3 reconnaît aux collectivités territoriales des «*compétences spécifiques*» qui constituent le domaine des affaires d'intérêt

---

<sup>980</sup> <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/principes.html>, consulté le 17 juillet 2022.

<sup>981</sup> J.-M. PONTIER «*Semper Manet. Sur une clause générale de compétence*», *RDP*, 1984, p. 1443.

<sup>982</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 3, al. 2.

local sans toutefois préciser immédiatement le contenu de ces compétences dites spécifiques. Plus loin, dans le chapitre réservé à la libre administration, le législateur rejette toute idée d'existence d'une clause de compétence générale au profit des collectivités territoriales. Au sens de l'article 8 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019, « *les collectivités territoriales règlent, par les délibérations de leurs conseils, les affaires relevant de leurs domaines de compétence. La détermination des compétences des régions et des communes relève de la loi* ». Pour chacune des catégories constitutionnelles de collectivités, le droit positif reste constant sur le rejet de la compétence générale. Pour les communes, on peut lire à l'article 88 que « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune, telles que définies par les articles 82, 83 et 84 de la présente loi* ». Les articles 82, 83 et 84 renvoient respectivement aux compétences propres, partagées et transférées que la loi attribue aux communes. Pour les régions, l'article 240 dispose que « *le conseil régional règle, par ses délibérations, les affaires de la région. Il programme et met en œuvre les opérations et les actions de développement de la région, conformément aux orientations nationales en la matière* ». La lecture du premier alinéa de cette disposition aurait pu faire penser que le législateur consacre au profit des régions une clause de compétence générale. Cependant, l'alinéa 2 limite la compétence régionale à la seule promotion du développement dans le cadre des orientations définies par le pouvoir central.

**415.** - La technique de la clause de compétence générale n'existe pas dans le droit de la décentralisation en Afrique pour les communes ou les régions. Les collectivités territoriales ne disposent pas d'une compétence générale leur permettant de décider d'intervenir dans telle ou telle compétence qui ne leur aurait pas été attribuée par la loi. Même si, les dispositions législatives des pays de la présente étude ne sont pas aussi claires que les dispositions togolaises sur la question de la compétence générale, l'évolution jurisprudentielle<sup>983</sup> et doctrinale française permet de consolider la thèse de l'inexistence de la clause générale de compétence<sup>984</sup>. On ne saurait voir dans la formule législative, le conseil « *règle par ses délibérations les affaires* » locales, la consécration d'une clause de compétence générale. La vocation générale des collectivités territoriales n'a de sens que dans le cadre de l'exercice des compétences que la

---

<sup>983</sup> Cons. Const., déc., n° 2016-565 QPC, 16 sept. 2016, *Assemblée des départements de France*, cons. 5 ; *AJDA*, 2016, n° 43, p. 2438-2444, note Faure ; *Dr. adm.* 2016, n° 12, p. 1-2, note Plessix ; *JCP* 2016, n° 43-44, p. 1971-1975, note Verpeaux ; *LPA*, 21 mars 2017, n° 57, p. 13-14, note Bourdon.

<sup>984</sup> O. GOHIN, « Semper abset. La prétendue clause de compétence générale des collectivités territoriales », in P. TURK (dir.) *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats, op.cit.*, p. 214.

loi leur a explicitement attribuées. À travers l’alinéa 7 de l’article 70, le législateur togolais a entendu exclure du transfert de compétences de l’État aux collectivités territoriales toutes « *les matières qui ne sont pas dévolues expressément à la région et à la commune [...]* ». Les affaires locales ne sauraient donc avoir un quelconque fondement naturel, car c’est la norme d’État c’est-à-dire la loi qui détermine les affaires locales<sup>985</sup> et attribue telle ou telle compétence à telle ou telle catégorie de collectivités territoriales.

**416.** - On pourrait alors se demander si l’exclusion de la clause générale de compétence dans la répartition des compétences ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Le juge constitutionnel français donne une réponse qui s’inscrit dans la tradition française et de sa conception de l’organisation décentralisée de la République. Le rejet de la compétence générale ne remet pas en cause le principe de la libre administration. Dans sa décision « *Assemblée des départements de France* » précitée, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de libre administration « *n’implique pas, par lui-même, que les collectivités territoriales doivent pouvoir intervenir dans les domaines pour lesquels aucune autre personne publique ne dispose d’une compétence attribuée par la loi* » ; surtout « *compte tenu de l’étendue des attributions dévolues aux départements par les dispositions législatives en vigueur, qu’il s’agisse de compétences exclusives, de compétences partagées avec d’autres catégories de collectivités territoriales ou de compétences susceptibles d’être déléguées par d’autres collectivités territoriales, les dispositions contestées ne privent pas les départements d’attributions effectives* »<sup>986</sup>. Ainsi, dès lors que les collectivités disposent de « *compétences effectives* », dont la détermination par voie d’énumération relève du législateur, il n’y a pas d’atteinte à l’autonomie locale. Bien que controversée, cette solution pourrait à l’occasion inspirer les juges constitutionnelles africains qui n’hésitent pas d’ailleurs à prendre le parti de l’État.

**417.** - Il faut aussi rappeler que le rejet de la clause générale de compétence dans la définition des compétences décentralisées prend un sens particulier dans le contexte africain marqué par la pénurie de moyens des collectivités territoriales<sup>987</sup>. Cette situation de pénurie fonde la limitation des compétences locales puisque les ressources pour les exercer font défaut. Cet

---

<sup>985</sup> Sur cette question, voir notamment, J. CHAPUISAT, *La notion d’affaires locales en droit administratif français*, thèse dactyl., Université de Paris II, 1972 ; « Libertés locales et libertés publiques », *AJDA*, 1982, p. 354.

<sup>986</sup> Cons. Const., déc. n° 2016-565 QPC, 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France, préc.*

<sup>987</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 414.

argument rapproché du principe de progressivité de la décentralisation permet d'en tirer toutes les conséquences, car l'élargissement des compétences propres/exclusives des collectivités territoriales dépendra de leur capacité à les exercer. La loi demeure le principal vecteur pour déterminer le contenu des compétences locales. L'étude des différentes compétences énumérées par le législateur permet donc de délimiter les matières dans lesquelles les autorités locales peuvent intervenir.

## 2. La détermination législative des compétences par voie d'énumération

**418.** - Les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de développer des initiatives dans les domaines que ne leur sont pas attribués par la loi. La détermination des compétences décentralisées est une opération de l'État. Dans un État unitaire, les collectivités territoriales ne sont pas « maitresses de leur destin ». L'État unitaire décentralisée est « monoconstitutionnel » et « monolégislatif ». Il dispose seul de la compétence pour déterminer ce qui doit relever ou non de la responsabilité des collectivités territoriales. Les Constitutions réservent au parlement la charge de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. C'est le sens des dispositions des articles 84, 98, 101, 164 des constitutions togolaise, malienne, burkinabè et nigérienne qui proclament que la loi détermine « *les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Pour définir une compétence décentralisée, il faut donc la médiation du législateur comme c'est le cas en droit français<sup>988</sup>. L'opération par laquelle le législateur confère une compétence précédemment exercée par l'État à une collectivité territoriale caractérise l'expression d'attribution de compétences<sup>989</sup>. L'attribution des compétences est donc un processus vertical de transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

**419.** - Il n'y a pas une logique propre qui préside aux transferts de compétence dans États d'Afrique. C'est en se référant aux différents textes de loi que l'on peut dresser un état des lieux sommaire des domaines de compétence d'attribution. Pour le législateur togolais, la

---

<sup>988</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n°673.

<sup>989</sup> *Ibid.*, n° 675.

mission des collectivités territoriales consiste en : « *la conception, la programmation et l'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économique, social et culturel* »<sup>990</sup>. Cette formulation somme toute assez générale est suivie d'une disposition qui spécifie les matières explicitement transférées aux collectivités territoriales sans toutefois préciser les compétences exercées par chaque catégorie de collectivité territoriale. Au sens de l'article 62, « *dans le cadre défini par la présente loi, l'État transfère aux collectivités territoriales, dans leur ressort territorial respectif, des compétences dans les matières suivantes : développement local et aménagement du territoire ; urbanisme et habitat ; infrastructures, équipements, transports et voies de communication - énergie et hydraulique ; assainissement, gestion des ressources naturelles et protection de l'environnement ; commerce et artisanat ; éducation et formation professionnelle ; santé, population, action sociale et protection civile ; sports, loisirs, tourisme et action culturelle* ».

Le droit positif togolais ne distingue pas explicitement les domaines de compétences dévolues à chacune des catégories constitutionnelles de collectivités. À la différence des autres législations africaines, il n'existe pas dans le droit togolais de disposition identique à celle qu'on retrouve à l'article 35 du CGCT du Burkina Faso qui prévoit que, « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectue, en distinguant celles qui sont dévolues aux régions et aux communes* » ou l'article 158 du CGCT du Niger qui dispose que, « *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'opère par blocs de compétences...* ». Ces articles posent le principe d'une répartition par blocs de compétences également consacré dans le droit positif français à l'article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales selon lequel les compétences doivent être transférées, dans la mesure du possible, en totalité à une catégorie précise de collectivités<sup>991</sup>.

Ces dispositions portent ainsi le principe de spécialisation à son degré maximal. Le législateur souhaite dans cette optique instaurer une cohérence absolue dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités. Ainsi, chaque niveau de collectivité se verrait attribuer à titre exclusif un domaine de compétence. Autrement dit, pour chaque matière, la loi habilite une seule et unique autorité à intervenir. Le pragmatisme de cette

---

<sup>990</sup> Art. 7, Loi n° 2019-006 préc.

<sup>991</sup> Art. L. 1111-4 CGCT : « *La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

technique bute sur l'inextricable imbrication des compétences<sup>992</sup>. Cette logique de répartition s'est révélée impraticable. Les compétences (sociale, éducation, environnement, développement économique, santé, sport...) sont enchevêtrées, c'est-à-dire qu'il est impossible pour une matière transférée par la loi d'avoir un seul et unique niveau de collectivité qui dispose d'un titre à agir. Même dans les pays qui ont fait le choix d'une méthode de répartition par blocs de compétence, notamment le Burkina Faso et le Niger, plusieurs domaines de compétences demeurent partagés. Que l'on songe notamment à l'enseignement préscolaire et primaire ; à la protection civile, d'assistance et le secours ; l'aménagement du territoire ou encore le développement économique, on s'aperçoit qu'il est impossible d'opérer une répartition par blocs de compétences dans ces domaines. Aucune collectivité ne peut se réclamer d'une compétence exclusive dans la mesure ou pour l'exercice de cette compétence, la participation d'un autre niveau de collectivité est requise également. L'examen des compétences attribuées manifeste la porosité des frontières dans la détermination des compétences. Il n'est pas aisé de distinguer les compétences attribuées exclusivement aux communes de celles confiées aux régions.

**420.** - Or, la notion de compétence renvoie à la double idée de l'existence d'un domaine d'action propre et celle qui est consécutive d'une limitation de ce domaine<sup>993</sup>. Dès lors, la différenciation des sphères d'action des collectivités communale et régionale n'est pas évidente. En effet, il n'existe aucun critère objectif de séparation. Toutefois, l'analyse des compétences propres attribuées par le législateur à l'échelon communal permet d'affirmer qu'il a entendu en faire un niveau de solidarité communautaire. La collectivité communale en tant que « collectivité territoriale de base » est le premier niveau d'encadrement et de gestion des populations locales naturellement voué à recevoir les compétences dites de « proximité ». À ce titre, la commune prend en charge les services publics traditionnels de collecte, de transport et de traitement des déchets, veille au bon état de la signalisation routière et assure le maintien de l'ordre public local, la construction et la gestion des infrastructures et équipements de proximités tels que les gares routières et les aires de stationnement, les marchés et abattoirs locaux. Elle dispose également de compétences renforcées en matière

---

<sup>992</sup> En France, face à l'illusion d'une distribution par blocs des compétences, le constituant de 2003 a promu le procédé de la « collectivité chef de file », voir art. 72 al. 5 de la Constitution française ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 578 et s.

<sup>993</sup> J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, *op.cit.*, p. 35.

d'urbanisme à travers notamment l'établissement des plans de lotissement, la délivrance des permis de construire, etc. À y voir de près, quantitativement, dans les pays étudiés, c'est dans les domaines de l'assainissement, de la protection de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme que le législateur a entendu accentuer le particularisme communal par rapport à la région.

**421.** - La région est davantage portée sur la planification et la coordination des actions de développement. Elle reçoit au sens de l'article 35 al. 2 du CGCT du Burkina Faso des compétences transversales. La collectivité régionale regroupe sur son territoire les communes. Elle apparaît ainsi comme le niveau naturel de mise en cohérence de l'ensemble des politiques locales. La planification du développement économique ainsi que l'aménagement du territoire restent le cœur de compétences de la région. Dans ces matières, les autorités communales ne possèdent que des attributions consultatives. Tout porte à croire que le législateur a voulu faire de la région une puissance d'unification de l'action locale en lui confiant des missions d'encadrement, d'organisation et de coordination du développement local. La véritable difficulté comme le souligne Hilaire Noubissi réside dans le fait que l'attribution de telles compétences de coordination et de planification aux régions comporte des risques quant à l'avenir des régions et des communes situées sur leur ressort territorial. La « délicatesse » des compétences que la loi leur attribue, additionnée à la nouveauté de l'institution régionale, laisse entrevoir un risque de recentralisation des compétences par l'État en attendant que les régions se prévalent d'une certaine expérience dans la mise en œuvre d'autres compétences moins lourdes de conséquences<sup>994</sup>.

**422.** - Il est difficile d'appréhender clairement la question des compétences locales. L'analyse des différents droits positifs montre que le législateur privilégie un cadre d'administration « multiniveaux » dans lequel chacun des niveaux est amené à coopérer avec les autres. En ce sens, il est possible de douter de la pertinence même de la notion de compétence en tant qu'elle renvoie aux idées d'autonomie et d'exclusivité. Elle n'est plus apte à décrire ce qui se joue dans les relations entre l'État et les différentes catégories de collectivités territoriales. Par ailleurs, en faisant reposer les systèmes de détermination des compétences sur la loi, le

---

<sup>994</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 134.

constituant crée une situation de précarité des compétences décentralisées ainsi qu'il a été dénoncé par la doctrine au sujet des collectivités territoriales en droit français<sup>995</sup>. L'absence d'intangibilité des compétences attribuées aux collectivités territoriales est une limite du processus de décentralisation. L'instabilité de la loi implique que les compétences dont disposent les collectivités territoriales peuvent être retirées par le législateur lui-même. Au Togo, un projet de loi portant modification de la loi n° 2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales a été adopté par le gouvernement le 30 mai 2022 et prévoit de retirer notamment aux communes, au titre de leurs compétences propres, les compétences en matière de gestion du domaine foncier cédé par l'État à la commune et celle relative à l'adressage des voies communales. Après seulement trois années d'exercice, le pouvoir central tente de modifier les compétences décentralisées. Cette situation de mise à jour des compétences crée une instabilité qui n'est pas favorable aux collectivités territoriales et à une bonne administration.

Le transfert des compétences est un révélateur de la capacité de l'État en Afrique à se recomposer et à maintenir sa présence dans l'action des collectivités territoriales. L'exercice des compétences d'attribution est soumis à une forte tutelle de l'État qui caractérise la permanence de la centralisation administrative.

## ***Section 2 : La tutelle permanente de l'État sur les collectivités territoriales***

423. - « Donner c'est donner, reprendre c'est voler ! ». L'adage est bien connu de tous. Pourtant, en ce qui concerne les relations entre l'État et les collectivités territoriales, il paraît difficile de donner sans retenir. L'État dispose d'un droit de regard sur l'action des collectivités territoriales. Il exerce une tutelle sur les collectivités territoriales qui trouve son origine dans la volonté du pouvoir central de surveiller l'action des collectivités territoriales. À propos de cette tutelle sur les collectivités territoriales, on pourrait s'interroger avec Jean Waline sur le sens d'une telle pratique. Comment concevoir que l'État qui a procédé à la distribution des compétences au profit des entités décentralisées, indépendantes de lui, puisse

---

<sup>995</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 593 et s.

reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre, remettant ainsi en cause le principe même de la décentralisation<sup>996</sup> ?

**424.** - D'un point de vue juridique, la réponse est simple. Il ne saurait avoir de décentralisation sans un contrôle de l'État sur les collectivités territoriales. La tutelle a été d'ailleurs présentée comme « *la traduction juridique de la décentralisation* »<sup>997</sup>. Décentralisation et tutelle sont deux notions indissolublement liées malgré leurs caractères antagonistes<sup>998</sup>. Ainsi, les articles 98, 164, 141 des constitutions malienne, nigérienne et togolaise disposent en des termes quasi identiques que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions fixées par la loi. En outre, l'article 165, alinéa 2 de la Constitution du Niger dispose que « *le représentant de l'État veille au respect des intérêts nationaux* ». Le législateur malien dispose quant à lui à l'article 20 de la loi n° 2017-052 du 2 octobre 2017<sup>999</sup> que « *les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'État et dans les conditions définies par la loi* ». Le droit de la décentralisation dans les États d'Afrique noire francophone consacre ainsi le principe de libre administration et l'existence d'un pouvoir de tutelle de l'État sur les collectivités territoriales en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité (§ 1). Sous la notion de tutelle se trouvent rangés des pouvoirs de portées différentes à savoir des pouvoirs de contrôle : l'autorisation, l'approbation et la substitution et des pouvoirs de direction : annulation, nomination, révocation. Cette conception large de la tutelle dans les législations africaines contrarie le jeu de la décentralisation. La diversité des moyens mis à disposition de l'autorité de tutelle constitue un indicateur « précieux »<sup>1000</sup> de mesure du degré d'autonomie dont bénéficient les collectivités territoriales (§ 2).

---

<sup>996</sup> J. WALINE, « A propos de la tutelle sur les collectivités territoriales », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, p. 1096.

<sup>997</sup> R. MAPESTIOL, P. LAROQUE, *La tutelle administrative*, Sirey, 1930, p. 24.

<sup>998</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, thèse, Sirey, 1981, p. 19.

<sup>999</sup> Loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1000</sup> Y. VILLAN, *L'État et les collectivités locales en France et en Allemagne : étude comparée des limites constitutionnelles à la décentralisation*, thèse, dactyl., Université Paris I, 2018. p. 551.

## §1.- La justification de l'existence d'un pouvoir de tutelle sur les collectivités territoriales

425. - Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales africaines est désigné par l'expression de « tutelle ». En France, la loi du 2 mars 1982 a entendu supprimer la tutelle administrative et la tutelle financière sur les collectivités. L'expression de « tutelle » disparaît alors du vocabulaire officiel au profit des expressions de « contrôle administratif » ou de « contrôle budgétaire »<sup>1001</sup>. Cependant, pour une partie de la doctrine, le maintien du concept de tutelle pour décrire les rapports entre l'État et les collectivités n'a rien d'inapproprié<sup>1002</sup>. Au contraire, le concept de contrôle est trop vague et n'a aucun contenu juridique déterminé. Il ne permet donc pas de saisir véritablement la situation juridique des collectivités territoriales dans leurs rapports avec l'État<sup>1003</sup>.

426. - Cette position doctrinale a eu un écho favorable auprès du législateur africain qui conserve dans les textes relatifs à la décentralisation l'expression de « tutelle ». Le pouvoir tutélaire qu'exerce l'État sur les collectivités apparaît comme un outil de protection de la collectivité elle-même contre les erreurs de ces dirigeants, mais surtout des administrés. La tutelle permet de garantir le respect de la légalité et de protéger les administrés de la collectivité<sup>1004</sup>. Si ces éléments permettent de justifier l'existence du pouvoir de tutelle, il faut relever que son existence est aussi rendue nécessaire du fait de l'imprécision de la notion de compétences dont nous avons parlé précédemment (A). Aussi, la préférence du législateur africain pour l'expression de tutelle permet de la distinguer d'autres formes de contrôle que possède l'État, notamment le pouvoir hiérarchique (B).

---

<sup>1001</sup> Cf. J.-M. PONTIER, « Les contrôles et la tutelle », *AJDA*, 2022, p. 1311.

<sup>1002</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 838 ; J. WALINE, « A propos de la tutelle sur les collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 1096.

<sup>1003</sup> *Idem.* ; Voir aussi, L. JANICOT, « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 2012, p. 753 ; B. FAURE, « La glorieuse trentenaire. A propos du 30<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 2012, p. 738.

<sup>1004</sup> J. BENOIT, *Théorie juridique de la décentralisation*, *op.cit.* : « un ensemble de procédés prévus par la loi, distincts des pouvoirs hiérarchiques, organisant un contrôle par les autorités administratives de l'État des collectivités locales ou des établissements publics considérés comme décentralisés, constituant la limite de l'autonomie de ces personnes administratives dans l'intérêt national ou aussi dans leur intérêt propre » ; J. WALINE, « A propos de la tutelle sur les collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 1096.

## A- La nécessité du pouvoir de tutelle

427. - L'existence du pouvoir de tutelle est rendue nécessaire pour au moins deux raisons : la doctrine s'accorde d'une part sur le fait que la tutelle constitue un moyen de préservation de l'unité de l'État. Le contrôle de l'État sur l'action des collectivités territoriales et la préservation de l'unité de l'État permettent de garantir l'indivisibilité de l'État. Ainsi, la tutelle apparaît comme un élément important de la définition de l'État unitaire. En outre, les États de l'espace francophone ouest-africain ont importé un modèle d'organisation administrative d'inspiration française avec tous ces défauts, notamment en ce qui concerne l'imprécision de la répartition des compétences. Cette imprécision permet de démontrer également la nécessité d'instituer un pouvoir de tutelle.

428. - Le maintien d'une tutelle étatique sur l'action des collectivités territoriales est une caractéristique propre de l'État unitaire qui permet de le différencier d'autres formes d'États<sup>1005</sup>. Léon Duguit fait partie des auteurs de la doctrine française qui ont démontré la corrélation entre la forme unitaire de l'État et l'existence d'un pouvoir de tutelle<sup>1006</sup>. En partant de la distinction entre gouvernants et agents décentralisés, l'auteur montre que la différence entre l'État fédéral et l'État unitaire réside dans le fait qu'il existe dans les États fédéraux deux groupes de gouvernants sur un même territoire. Les gouvernants des collectivités fédérées échappent, à la différence des agents décentralisés de l'État unitaire, dans leur champ de compétence, à tout contrôle des gouvernants fédéraux<sup>1007</sup>. Dès lors qu'un « *un tel contrôle [existe], on n'est plus en présence d'un État fédéral, mais d'un État pseudo-fédéral* »<sup>1008</sup>, ou pour le dire on ne peut plus clairement d'un État unitaire décentralisé. Maurice Hauriou ne disait pas autre chose lorsqu'il affirmait que la décentralisation est une « manière d'être de l'État ». Dans sa thèse sur l'œuvre du doyen de Toulouse, François Fournié montre que par cette formule, Maurice Hauriou distingue la décentralisation du fédéralisme<sup>1009</sup>. La première

---

<sup>1005</sup> Y. VILLAN, *L'État et les collectivités locales en France et en Allemagne : étude comparée des limites constitutionnelles à la décentralisation*, *op.cit.*, p. 446.

<sup>1006</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, E. Boccard, t. 3, 1923, p. 74.

<sup>1007</sup> *Idem.* V. aussi, S. FLOGATIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, *op.cit.*, pp. 45-49, Y. VILLAN, *L'État et les collectivités locales en France et en Allemagne : étude comparée des limites constitutionnelles à la décentralisation*, *op.cit.*, p. 446.

<sup>1008</sup> S. FLOGATIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, *op.cit.*, p. 47.

<sup>1009</sup> F. FOURNIÉ, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, thèse, LGDJ, 2005, pp. 234-248.

respecte l'unité de l'État en laissant subsister une tutelle<sup>1010</sup> pour « *protéger les intérêts de la personne en tutelle et [...] maintenir le bon ordre dans l'administration* »<sup>1011</sup>.

**429.** - Cette position défendue par des auteurs classiques de la doctrine française permet d'expliquer les positions actuelles du législateur africain. En effet, les pays d'Afrique subsaharienne francophones ont rejeté l'idée de fédéralisme dans la construction de leurs États aussi bien au moment des indépendances que pendant la période des conférences nationales souveraines<sup>1012</sup>. Si la décentralisation est devenue nécessaire dans ces pays tant du point de vue politique qu'administratif afin de faciliter la participation des citoyens et accroître l'efficacité de la machine administrative, elle ne peut conduire à changer la forme unitaire de l'État. En ce sens, tel que cela a été relevé par la doctrine française, la tutelle étatique « *reste le dernier rempart de protection et d'identification de l'État unitaire* »<sup>1013</sup>. Par conséquent, la notion de tutelle « *est inhérente à celle de collectivité territoriale : il ne peut y avoir collectivité territoriale sans contrôle. Si le contrôle disparaît, la collectivité territoriale change de nature et s'identifie à la qualité de la collectivité composante d'un État quasi-fédéral* »<sup>1014</sup>.

**430.** - Il paraît donc impossible pour l'État de laisser aux collectivités territoriales la liberté de gérer et de régler sans aucune intervention du pouvoir central les affaires qui les concernent. L'absence d'un pouvoir de tutelle est un danger pour l'État dans la mesure où, la revendication d'une plus grande autonomie des collectivités territoriales peut entraîner la dislocation de l'État. La décentralisation, en tant que phénomène purement administratif, permet de préserver l'unité et l'indivisibilité de l'État. La notion de tutelle qu'elle induit systématiquement a pour fonction de maintenir l'unité nationale et d'éviter l'éclatement en fédéralisme<sup>1015</sup>. La consécration de la libre administration des collectivités territoriales ne s'oppose donc pas, dans un État de type unitaire, à l'institution d'un pouvoir de tutelle<sup>1016</sup>. La

---

<sup>1010</sup> Sur la tutelle dans l'œuvre de Maurice Hauriou, *Ibid.*, pp. 252-262.

<sup>1011</sup> *Ibid.*, p. 253.

<sup>1012</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, pp. 65-178.

<sup>1013</sup> P. COMBEAU, « Introduction », in P. COMBEAU (dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, *op.cit.*, p. 1.

<sup>1014</sup> *Idem.*

<sup>1015</sup> A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand Colin, 1986, p. 23.

<sup>1016</sup> G. MARCOU, « L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites » in, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?* Les Deuxièmes Entretiens de la Caisse des dépôts et consignations,

libre administration ne signifie pas « libre gouvernement ». Les collectivités territoriales africaines à l'instar des collectivités territoriales françaises sont ainsi en permanence soumises à une tutelle, à une volonté d'une autorité étatique. Par conséquent, l'autonomie dont elles bénéficient ne peut être que relative et subordonnée. Les actes des collectivités territoriales peuvent à tout moment être contestés par le pouvoir central. Pour préserver l'unité nationale dans le cadre de la décentralisation, le pouvoir central dispose d'une « omniscience »<sup>1017</sup> sur toute l'étendue du territoire afin de protéger l'unité de l'État et l'intérêt général.

**431.** - Au-delà d'une garantie pour la préservation de l'unité de l'État, le pouvoir de tutelle est nécessaire pour faire face aux défauts de la décentralisation à la française importée dans les États d'Afrique francophone. Les défauts dont il s'agit sont ceux que nous avons mentionnés dans la section précédente et qui rendent impossible toute tentative de théorisation de la répartition des compétences. Les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences propres. Il n'existe pas d'affaires propres qui relèveraient par essence de la compétence des collectivités territoriales. Les affaires propres sont celles que le législateur a décidé de considérer comme telles. S'il avait existé des affaires propres par essence que le pouvoir central ne faisait que restituer aux collectivités alors, souligne Guy Melleray, le pouvoir de tutelle perdrait par là même toute vocation à en surveiller l'exercice<sup>1018</sup>. Parce que, « *les affaires locales n'ont d'autre source institutive qu'un auto-dessaisissement de l'État [qui] juridiquement demeure relatif, temporaire et toujours révocable* »<sup>1019</sup>, le pouvoir central conserve un pouvoir de surveillance sur les prérogatives qu'il reconnaît aux collectivités territoriales. Les collectivités en même temps qu'elles constituent des personnes autonomes sont des organes de l'État. La tutelle administrative permet à l'État de vérifier l'exercice par les collectivités territoriales des compétences qu'il a entendu leur déléguer, de s'assurer du respect de la légalité, de l'intérêt général et de se substituer à elles en cas de manquement à leur obligation pour assurer une continuité dans la vie administrative.

---

GRALE-Éditions de l'Aube, p. 41 ; « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, pp. 69-85.

<sup>1017</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'État*, PUF, 1994, p. 145.

<sup>1018</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, *op.cit.*, p. 29.

<sup>1019</sup> J. CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, *op.cit.*, p. 338.

432. - Le pouvoir de tutelle marque ainsi les limites de la liberté dont disposent les collectivités territoriales. Il témoigne de ce que la décentralisation ne peut être « pure de tout alliage »<sup>1020</sup> dans un État unitaire. La tutelle étatique est le symbole même de la permanence de la centralisation administrative dans la décentralisation. Dans son essence, l'existence de la tutelle ne peut être sérieusement contestée. Toutefois, une fois admise, tout est dans l'art de l'exécution et de l'équilibre. L'autonomie accordée aux collectivités territoriales bien que relative implique de distinguer le pouvoir de tutelle du pouvoir hiérarchique.

B- La nécessité de distinguer entre pouvoir de tutelle et pouvoir hiérarchique :  
le flou conceptuel

433. - La distinction entre hiérarchie et tutelle occupe une fonction explicative importante dans l'organisation administrative du territoire des États unitaires. Le pouvoir hiérarchique s'inscrit dans le cadre de la centralisation et de l'administration d'État tandis que, le pouvoir de tutelle serait l'emblème de la décentralisation et le cadre d'action des collectivités territoriales<sup>1021</sup>. Cette présentation d'apparence simple se révèle en pratique complexe en raison du caractère équivoque de la notion de tutelle. En effet, si les fondements des deux pouvoirs sont distincts, ils utilisent les mêmes procédés conduisant à relativiser l'opposition entre ces pouvoirs.

434. - Sur le plan des fondements, l'idée qui préside à la distinction de la hiérarchie et de la tutelle est que la première se manifeste à l'intérieur d'une même personne publique alors que la seconde s'intéresse au rapport entre l'État — personne publique — et d'autres personnes morales — les collectivités territoriales — auquel le droit positif reconnaît une autonomie administrative. Ainsi, le pouvoir hiérarchique « doit être envisagé à l'aune de sa fonction pour les structures administratives : il se définit alors comme un moyen d'unification de la volonté et de l'action au sein de chaque personne publique. Il est un pouvoir inconditionné affectant l'ensemble de l'activité des subordonnés »<sup>1022</sup>. Par opposition, le pouvoir de tutelle permet de concilier la nécessité d'un contrôle et la libre administration en supprimant tout lien de subordination entre l'État et les

---

<sup>1020</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, *op.cit.*, p. 27.

<sup>1021</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, *op.cit.*, p. 221 et s.

<sup>1022</sup> C. CHAUVET, *Le pouvoir hiérarchique*, thèse, LGDJ, 2013.

collectivités territoriales. C'est en ce sens que Charles Eisenmann écrit que l'opposition entre les organes centraux et décentralisés repose sur la notion de hiérarchie et corrélativement sur celle de subordination<sup>1023</sup>.

**435.** - Dans une conception idéale, la tutelle traduit l'absence d'un rapport de supériorité entre l'autorité centrale et les autorités décentralisées. Ces dernières disposent d'un pouvoir de décision autonome qu'elle s'exerce sous la simple surveillance du représentant de l'État. Le pouvoir de surveillance serait alors exercé au moyen d'un contrôle de la légalité. Ce pouvoir de contrôle qui permet à l'autorité de tutelle de s'assurer de la régularité juridique des actes des collectivités territoriales ne limite pas leur indépendance. Une telle indépendance n'étant par ailleurs concevable que dans le respect de la légalité. Cependant, la tutelle étatique sur les collectivités territoriales africaines implique la mise à disposition de l'autorité de tutelle des pouvoirs conséquents telles l'annulation, la substitution d'action, la révocation, la nomination, etc. On peut lire par exemple à l'article 56 du code général des collectivités du Burkina Faso que « *le contrôle de tutelle comporte les fonctions : d'approbation ; d'autorisation préalable ; d'annulation ; de suspension ou de révocation ; de substitution ; d'inspection* ». Ce faisant, elle utilise les mêmes procédés que le pouvoir hiérarchique entraînant une confusion entre centralisation, déconcentration et décentralisation. En effet, la doctrine range au sein du pouvoir hiérarchique des instruments qui recourent ceux de la tutelle, notamment la révocation et la suspension<sup>1024</sup>.

**436.** - L'analyse doctrinale permet de montrer l'hétérogénéité des positions sur la distinction entre pouvoir de tutelle et pouvoir hiérarchique. La suspension d'un élu local est considérée par exemple comme l'exercice d'un pouvoir disciplinaire de la part du pouvoir central. Il faut toutefois relever que la doctrine semble partagée lorsqu'il s'agit de classer le pouvoir disciplinaire dans l'une des deux catégories fondamentales que sont la tutelle et la hiérarchie. En raison du dédoublement fonctionnel, le maire possède à la fois le statut d'élu local et de représentant de l'État. À ce titre, le maire en sa qualité d'agent de l'administration déconcentrée est placé sous l'autorité du préfet qui peut donc décider de prendre à son encontre des sanctions en cas de refus d'assurer des missions qui lui sont confiées en sa qualité d'agent de l'État. L'article 163 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose à cet effet que le représentant de l'État exerce

---

<sup>1023</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, op.cit.*, p. 221.

<sup>1024</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 883.

« son pouvoir hiérarchique sur les actes du maire lorsque celui-ci agit comme agent de l'État dans la commune ». Cette situation traduit un rapport de hiérarchisation entre les deux autorités.

437. - Cependant, le recours à la notion de pouvoir hiérarchique semble insuffisant pour traduire l'entière des situations que recouvre le pouvoir de sanction disciplinaire de l'autorité étatique. L'autorité de tutelle peut en dehors de l'exercice des fonctions de l'État révoquer un maire pour des faits étrangers dès lors qu'ils conduisent à compromettre l'exercice satisfaisant des fonctions<sup>1025</sup>. Bertrand Seiller montre dans une étude relative à la suspension du maire d'une commune française<sup>1026</sup> que le pouvoir disciplinaire dépasse le domaine du pouvoir hiérarchique. Selon cet auteur, le pouvoir disciplinaire du « gouvernement s'exerce indifféremment à l'égard de l'exercice des compétences déconcentrées et décentralisées dévolues aux organes exécutifs des communes. Il transcende la distinction classique entre le pouvoir hiérarchique — qui accompagne la déconcentration — et le pouvoir de tutelle — qui caractérise la décentralisation »<sup>1027</sup>. Dans le même sens, pour Léon Duguit, le pouvoir disciplinaire est « la sanction du pouvoir de surveillance qui appartient à l'administration supérieure sur les fonctionnaires subordonnés pour garantir l'accomplissement par eux de leurs obligations fonctionnelles ». Une telle surveillance précise, le doyen de Bordeaux peut « s'exercer sur tous les agents sans distinction, quel que soit leur mode de nomination, quelles que soient la nature et l'étendue de leurs attributions, sur les agents nommés et les agents élus »<sup>1028</sup>. Le pouvoir disciplinaire apparaît ainsi dans toute institution primaire ou secondaire pour assurer le maintien de la discipline en son sein<sup>1029</sup>. Il constitue un pouvoir à part, que l'on ne peut faire entrer dans l'opposition binaire entre le pouvoir de tutelle et le pouvoir hiérarchique<sup>1030</sup>.

---

<sup>1025</sup> B. SEILLER, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *AJDA*, 2004, p. 1637.

<sup>1026</sup> Il s'agit d'une suspension du maire de la commune de Bègles à la suite de la décision de ce dernier de marier deux personnes de même sexe.

<sup>1027</sup> B. SEILLER, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *op.cit.*, p. 1637.

<sup>1028</sup> L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 272. Voir aussi, C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, *op.cit.*, p. 224-225 ; L. RICHER, « La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif », *RDP*, 1979, p. 971-1008 : ce dernier se réfère en particulier aux travaux d'Hauriou et à sa vision englobante et se déclare favorable à un régime juridique répressif. Serge Regourd étudie également en détail cette question et plaide à cet égard en faveur d'une distinction entre les mesures de tutelle et celles relevant du pouvoir disciplinaire en raison des fonctions administratives distinctes de ces pouvoirs, récusant ainsi la distinction entre la tutelle sur les personnes et tutelle sur les actes : S. REGOUD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, *op.cit.*, p. 110-119.

<sup>1029</sup> Cf. J. MOURGEON, *La répression administrative*, LGDJ, 1967.

<sup>1030</sup> B. SEILLER, « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », *op.cit.*, p. 1637.

438. - L'ambiguïté de ce pouvoir de sanction introduit une certaine confusion dans les catégories juridiques du droit administratif<sup>1031</sup>. Elle conduit à relativiser la classification des structures administratives territoriales sur la base de la division hiérarchie/tutelle. Ainsi, certains auteurs invitent à ne pas exagérer l'opposition entre les deux pouvoirs<sup>1032</sup>. La relativité de l'opposition entre tutelle et hiérarchie dans l'organisation administrative démontre le caractère perméable entre la déconcentration et la décentralisation. Le flou des contours se révèle être un avantage pour le pouvoir central, car l'État en Afrique s'est toujours efforcé de combiner la décentralisation avec des procédés de déconcentration au sein d'une même personne morale dans le but de limiter l'autonomie qui accompagne l'attribution de la personnalité juridique aux collectivités territoriales. La multiplicité des procédés dont dispose le pouvoir de tutelle pour interférer dans la vie juridique locale conforte notre hypothèse d'une décentralisation sans libre administration.

## §2.- La multiplicité des procédés d'exercice du pouvoir de tutelle

439. - Le pouvoir de tutelle renvoie aux différents procédés par lesquels l'État soumet à sa volonté l'action des collectivités territoriales. Approbation, autorisation, annulation, substitution, suspension, révocation, dissolution, démission d'office sont autant de procédés mis à la disposition de l'autorité de tutelle pour exercer un contrôle direct sur l'action des collectivités. Cette panoplie de procédés démontre la méfiance de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales. L'État en Afrique ne fait pas suffisamment confiance aux collectivités territoriales pour exercer de manière satisfaisante les compétences qu'il a entendu leur accorder. Les procédés de la tutelle traduisent ainsi la subordination directe des collectivités territoriales au pouvoir central. Ils correspondent à la finalité première du pouvoir de tutelle qui est essentiellement négative<sup>1033</sup>, les collectivités territoriales étant considérées comme des mineures incapables. Contrairement à la France où persiste un « malaise » autour de l'usage du mot de tutelle<sup>1034</sup>, sa pertinence ne fait aucun doute pour le

---

<sup>1031</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 883.

<sup>1032</sup> *Ibid.*, n° 4.

<sup>1033</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, *op.cit.*, p. 160.

<sup>1034</sup> J.-A. MAZÈRES, « Débat – le processus de décentralisation », *AJDA*, 1992, p. 6 ; B. FAURE, « Faut-il garder le mot “tutelle” en droit administratif ? », *AJDA*, 2008, p. 113.

législateur dans les pays ouest-africains étudiés. Le législateur nigérien justifie en ce sens l'institution d'une tutelle *a priori* sur les actes des collectivités territoriales au regard des « *difficultés de l'expérience du premier mandat des communes* » qui « *ont montré de nombreuses illégalités de gestion, génératrices de précédents fâcheux et difficilement rattrapables* »<sup>1035</sup> et donc de l'incapacité des collectivités à se gérer elles-mêmes. Le développement de multiples mécanismes de sanctions renforce l'emprise tutélaire de l'État sur les collectivités territoriales et limite considérablement leur autonomie. L'étude des procédés de la tutelle permet de mesurer l'étendue réelle des pouvoirs de l'autorité et, par conséquent, l'étendue de l'autonomie des collectivités territoriales. Pour aborder cette question, les développements qui vont suivre vont s'articuler autour des domaines fondamentaux que les législations africaines assignent au contrôle de tutelle : le contrôle des actes (A) et le contrôle des organes (B).

#### A- Le contrôle exercé par l'État sur les actes des collectivités territoriales

440. - L'État organise un contrôle sur les actes des collectivités territoriales. La tutelle sur les actes des collectivités territoriales présente un caractère uniforme c'est-à-dire que dans les législations ici étudiées, la loi prévoit un mécanisme de contrôle des actes identique pour toutes les collectivités territoriales. Suivant l'article 292 de loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales au Mali, ce « *contrôle des actes des collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité. Il s'exerce sur les délibérations, arrêtées et autres actes des collectivités territoriales* ». Le législateur burkinabè dispose quant à lui à l'article 55 du code général des collectivités territoriales que, « *les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle* ». Le contrôle de légalité des actes locaux est présenté par la doctrine comme l'instrument le plus compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. Pour Sasso Pagnou, dans la mesure où ce contrôle permet une conciliation du principe de légalité et du principe de la libre administration, il est un élément de la bonne gouvernance<sup>1036</sup>. Il constitue l'encadrement nécessaire à la réussite du processus de décentralisation dans les États africains.

---

<sup>1035</sup> Exposé des motifs du projet d'adoption du code général des collectivités territoriales.

<sup>1036</sup> S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 79, n° 3, 2013, p. 605.

La mise en place de ce contrôle contribue à rétrécir le champ du contrôle *a priori* qui est l'une des « formes énergiques du contrôle de tutelle »<sup>1037</sup>.

**441.** - S'il est vrai que le contrôle de légalité des actes semble s'imposer comme principale modalité de contrôle, le contrôle *a priori* ne disparaît pas pour autant. Les législations ouest-africaines laissent subsister dans les textes qui organisent la décentralisation des mécanismes, notamment d'approbation préalable et d'annulation par le représentant de l'État. Il coexiste donc dans le droit positif des pays étudiés, une dualité de régimes de contrôle des actes locaux. Certains actes sont exécutoires de plein droit tandis que d'autres doivent être approuvés par le représentant de l'État. Cela montre la persistance d'une tension entre la volonté d'un recul de l'administration étatique et la permanente volonté de surveillance étatique. Il convient d'exposer les modalités du *contrôle a posteriori* (1°) ainsi que l'étendue des pouvoirs du représentant de l'État qui symbolise la persistance d'une tutelle *a priori* (2°).

#### 1. Les modalités de mise en œuvre du contrôle sur les actes

**442.** - L'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales est organisé autour de deux autorités : le représentant de l'État et le juge administratif. Le premier est chargé de constater les illégalités et le second de les sanctionner. Le contrôle des actes des collectivités territoriales comporte ainsi deux phases. La première, administrative au cours de laquelle un dialogue s'installe entre les services de la préfecture et la collectivité afin de corriger les illégalités constatées et la seconde, juridictionnelle qui consiste en la saisine par la voie du déferé préfectoral du juge administratif pour faire sanctionner l'illégalité. Ces deux phases ne sont pas toujours cumulées. Lorsque le représentant de l'État parvient dans la phase de dialogue à faire retirer ou modifier l'acte illégal, la phase administrative clôt le contrôle. Le juge n'étant saisi qu'en cas d'échec du dialogue instauré dans la phase administrative. Seront donc examinées successivement la phase administrative du contrôle (a) puis la phase juridictionnelle dont on ne peut que déplorer l'ineffectivité dans les pays étudiés (b).

---

<sup>1037</sup> I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Revue numérique Afrilex*, n° 5, p. 82.

a) *Une phase administrative déterminante*

443. - La phase administrative du contrôle ne peut se réaliser qu'à partir du moment où le représentant de l'État prend connaissance des actes de la collectivité (i). Cette phase est aussi considérée comme celle permettant d'instituer un dialogue entre l'autorité de tutelle et la collectivité (ii).

i) La transmission des actes des collectivités territoriales au représentant de l'État

444. - Le contrôle *a posteriori* de la légalité repose sur la double condition de publicité et de transmission des actes des collectivités territoriales au représentant de l'État. Il est précisé à l'article 77 de la loi togolaise relative à la décentralisation et aux libertés locales que « *les actes pris par les autorités locales sont exécutoires [...] à compter de leur transmission à l'autorité de tutelle* »<sup>1038</sup>. La loi nigérienne consacre également ce principe à l'article 312 du CGCT : « *les actes pris par les autorités des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission à l'autorité de tutelle* ». Il en est de même au Burkina Faso<sup>1039</sup> et au Mali<sup>1040</sup>. Si la règle de publicité ou de notification est une condition classique de l'entrée en vigueur des actes administratifs, celle de la transmission apparaît comme une exception conçue de façon restrictive<sup>1041</sup>. Toutefois, le législateur tente dans certains cas<sup>1042</sup> d'en limiter la portée en dressant la liste des actes soumis à l'obligation de transmission. Il s'agit pour le législateur nigérien des actes ci-après<sup>1043</sup> :

- Les budgets primitifs, les actes modificatifs et les comptes ;
- Les délibérations du conseil ou les décisions prises par délégation du conseil ;
- Les actes à caractère réglementaire pris dans tous les domaines qui relèvent de leurs compétences en application de la loi ;

---

<sup>1038</sup> Art. 77 Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1039</sup> Art. 60 CGCT : « *Les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation ou à autorisation préalable deviennent exécutoires après leur transmission à l'autorité de tutelle, sous réserve du respect des conditions d'entrée en vigueur des actes des autorités locales* ».

<sup>1040</sup> Loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 *préc.*, L'obligation de transmission des actes pèse sur le chef de l'exécutif, art. 61 (pour les communes), art. 134 (pour les cercles) et art. 202 (pour la région)

<sup>1041</sup> A. GRUBER, *La décentralisation et les institutions administratives, op.cit.*, p. 275.

<sup>1042</sup> Une telle liste n'existe pas dans toutes les législations. Au Togo par exemple, seuls les actes non soumis à l'obligation sont énumérés (art. 79 Loi n° 2019-006 *préc.*).

<sup>1043</sup> Ces actes sont énumérés à l'article 313 du CGCT.

- Les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession ou d'affermage des services publics locaux et les contrats de partenariat ;
- Les décisions relatives au personnel (nomination, avancement et sanction) ;
- Les outils de planification et d'urbanisme ;
- Le règlement intérieur

**445.** - Les actes concernés par l'obligation de transmission sont ainsi principalement les actes unilatéraux et dans une moindre mesure les actes contractuels. En cas de non-transmission d'un acte figurant dans cette liste, celui-ci ne peut obtenir force exécutoire. L'alinéa 3 de l'article 77 précité précise que, « *est nul et de nul effet, tout acte soumis à l'obligation de transmission et qui n'a pas été transmis effectivement à l'autorité de tutelle* ». En outre, il faut relever que la compétence du représentant de l'État ne se limite pas aux seuls actes soumis à l'obligation de transmission<sup>1044</sup>, tous les actes administratifs même les moins importants peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité. Ainsi, pour le législateur togolais, bien qu'ils ne soient pas soumis à l'obligation de transmission « *les actes de gestion courante des services et du domaine public de la collectivité territoriale, les actes d'administration interne, notamment en matière de gestion du personnel de la collectivité territoriale ; les actes d'administration courante, notamment les correspondances échangées entre les élus locaux et leurs électeurs* »<sup>1045</sup> demeurent assujetties au contrôle de légalité. Seuls sont exclus les actes de droit de privé des collectivités territoriales et les actes relevant de l'exercice des missions déconcentrées par les collectivités territoriales.

**446.** - Une fois la transmission faite, la loi impose à l'autorité de tutelle d'en accuser réception dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception de l'acte (art. 77 préc. Togo). À défaut d'un accusé de réception délivré immédiatement par l'autorité de tutelle, la preuve de la réception de l'acte peut être apportée pour tous moyens (art. 312 CGCT préc. Niger). Se pose alors la question du mode de transmission des actes et de son impact sur l'efficacité de l'action publique locale. L'écrit reste le mode d'expression normal de l'administration publique africaine. Les administrations locales se retrouvent ainsi dans l'obligation, afin d'obtenir un accusé de réception au plus vite, à titre de preuve, de se déplacer pour déposer

---

<sup>1044</sup> Voir en droit français la jurisprudence *Commune du Port*, CE, 28 février 1997, *Lebon*, p. 61, *RFDA*, 1997, p. 1190, concl. J. H. Stahl, note J.-C. Douence, *AJDA*, 1997, p. 46.

<sup>1045</sup> Art. 79 de la loi n° 2019-006 *préc.*

une version papier des actes des autorités territoriales. Ceci coûte la mise à disposition d'une ressource humaine et d'un moyen de déplacement<sup>1046</sup>. Ces coûts pourraient être considérablement réduits et permettre d'économiser du personnel à des tâches répétitives d'enregistrement, de délivrance d'accusés de réception, si l'administration optait pour une dématérialisation et une télétransmission des actes<sup>1047</sup>. Mais il faudrait en amont résoudre la question de la numérisation et de la couverture par internet de l'administration publique<sup>1048</sup>.

**447.** - Il convient aussi de relever une différence dans le régime d'entrée en vigueur des actes soumis à l'obligation de transmission. En effet, le législateur togolais introduit deux régimes différents d'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales. Seuls les actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission sont exécutoires de plein droit sous réserve du respect des conditions d'entrée en vigueur des actes locaux. En revanche, pour les actes soumis à l'obligation de transmission, donc l'ensemble des actes des collectivités à l'exception de ceux mentionnés à l'article 79 précité, l'exécution est subordonnée, après la transmission, à l'écoulement d'un délai de trente jours. « *Les actes pris par les autorités locales sont exécutoires dans un délai de trente jours à compter de leur transmission à l'autorité de tutelle* »<sup>1049</sup>. Ainsi, contrairement aux autres législations étudiées, la postériorité du contrôle n'implique pas dans la législation togolaise une exécution de plein droit après transmission, publication ou notification aux intéressés. Elle est soumise à une condition supplémentaire de délai.

**448.** - La transmission des actes constitue un préalable important pour l'exercice du contrôle de légalité par l'autorité de tutelle. C'est la réalisation de cette formalité qui ouvre véritablement la phase administrative du contrôle de légalité. Le représentant de l'État dispose dès lors de deux possibilités : la confirmation de régularité des actes transmis ou alors la saisine par la voie du déféré du juge administratif pour l'annulation des actes qu'il estime entachés d'illégalités. Le contrôle de légalité est effectué sans suite contentieuse en l'absence

---

<sup>1046</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 170.

<sup>1047</sup> En France, la question s'est également posée. Pour améliorer la performance du contrôle de légalité, le législateur a fait le choix de la dématérialisation : art. 139 de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales codifié à l'art. L. 2131-2 CGCT. Voir aussi, C. BRANQUART, « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? », *AJDA*, 2011, p. 198 ; P. CADIEU, « La modernisation du contrôle de légalité », *RLCT*, mai 2006, p. 4 ; « le "résistible déclin" du contrôle de légalité », *RLCT*, mai 2008, p. 5.

<sup>1048</sup> À cet effet nous ne pouvons que saluer le lancement le 15 juin 2022 au Togo de la plateforme nationale des services digitalisés de l'administration.

<sup>1049</sup> Art. 77 de la loi n° 2019-006 *préc.*

d'irrégularités constatées par l'autorité de tutelle. En revanche, lorsqu'il relève l'existence d'irrégularités, il est tenu de déférer l'acte à la juridiction administrative afin d'en obtenir l'annulation. Toutefois, le déféré tant à être substitué par l'instauration d'un dialogue entre l'autorité de tutelle et la collectivité.

ii) La place prépondérante du dialogue avant l'exercice du déféré préfectoral

**449.** - Le déféré préfectoral n'est pas systématique. Une fois l'irrégularité constatée dans cette phase du contrôle s'installe un dialogue entre l'autorité de tutelle et les autorités décentralisées. Cette étape préalable qui tend à se substituer au déféré constitue ce que l'on appelle la phase précontentieuse du contrôle de légalité. Cette phase de dialogue est qualifiée par certains auteurs d'étape « *inquisitoriale du contrôle administratif de légalité* »<sup>1050</sup>. La saisine du juge administratif manifeste alors pour les autorités préfectorales l'échec de l'usage de la négociation. Cela signifie qu'elles n'ont pas réussi à établir un dialogue constructif avec la collectivité. L'état du droit est établi en sorte que ce moment de dialogue soit ménager. Il est précisé en ce sens à l'article 295 du code des collectivités territoriales au Mali que « *le représentant de l'État communique à la collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les quinze (15) jours qui suivent leur transmission. La collectivité territoriale répond aux observations du représentant de l'État dans le délai de quinze (15) jours, à compter de la date de réception desdites observations. À défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, le représentant de l'État défère l'acte incriminé au tribunal administratif* ». La loi nigérienne prévoit quant à elle un délai de deux mois au cours duquel l'autorité de tutelle peut adresser des observations aux autorités décentralisées. C'est le sens de l'article 314 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « *l'autorité de tutelle a compétence pour demander dans les deux (2) mois à dater de l'accusé de réception prévu à l'article 312 du présent code, à la collectivité territoriale concernée, le retrait ou la modification de l'acte transmis pour contrôle et qu'elle estime entaché d'illégalité* ».

---

<sup>1050</sup> E. AUBIN, « Contrôle administratif de légalité—Objet et effets », *JCl. Coll. terr.*, Fasc. 912, § 105.

**450.** - L'aménagement de ce délai a pour conséquence de proroger le délai de mise en œuvre du déféré préfectoral qui est habituellement de deux mois<sup>1051</sup>. L'action du préfet est analysée comme un recours gracieux porté devant l'autorité décentralisée, auteur de l'acte contesté avec pour objet de demander à l'auteur la correction de l'illégalité relevée en réformant sa décision ou en l'abrogeant. En cas de refus, l'autorité de tutelle dispose d'un délai deux mois pour attaquer l'acte initial à compter de la décision de refus. Ainsi, l'article 296 du code des collectivités territoriales au Mali dispose que : « *le représentant de l'État défère au tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux (2) mois qui suivent leur transmission. Ce délai est suspendu lorsque le représentant de l'État met en œuvre les dispositions prévues à l'article 295* ». C'est aussi le sens de l'alinéa 2 de l'article 314 du CGCT au Niger qui prévoit qu'en cas de refus, l'autorité de tutelle « *défère l'acte devant la juridiction administrative dans les deux (2) mois qui suivent le refus écrit de la collectivité ou le silence gardé par elle durant deux (2) mois* ». La conservation du délai du recours prouve que le préfet n'est pas tenu, en présence d'un acte suspect, de le déférer immédiatement devant la juridiction administrative<sup>1052</sup>.

**451.** - La phase administrative du contrôle est marquée par deux étapes importantes. La première permet à travers l'obligation de transmission des actes d'informer l'autorité de tutelle. La seconde est caractérisée par le dialogue qui s'établit entre l'autorité de tutelle et les autorités décentralisées dès le moment où il constate une irrégularité et celui où il décide d'exercer le déféré préfectoral. Le représentant de l'État dispose dans cette dernière phase d'une marge de manœuvre importante. Toutefois, il ne peut en principe sanctionner de son propre gré l'acte considéré comme illégal<sup>1053</sup>. Mis dans une situation presque identique à celle du requérant ordinaire, le représentant de l'État doit se référer au juge administratif, en cas d'échec du dialogue avec la collectivité, pour obtenir l'annulation de l'acte. C'est alors que démarre la seconde phase dite juridictionnelle du contrôle de légalité qui s'avère *in fine* accessoire.

---

<sup>1051</sup> Ce délai est raccourci à 30 jours au Togo. Loi n° 2019-006 art. 164 al. 2 pour les communes et art. 298 pour les régions.

<sup>1052</sup> Voir les développements *infra* n° 454 et s.

<sup>1053</sup> Sur l'étendue des pouvoirs du représentant de l'État, voir les développements *infra* n° 467 et s.

b) *Une phase juridictionnelle accessoire*

**452.** - Cette phase du contrôle de la légalité des actes repose en principe sur un changement de paradigme. La sanction de l'illégalité des actes des autorités territoriales est désormais une compétence du juge administratif. La vérification de la légalité interne et externe des actes locaux par l'autorité de tutelle doit se faire en dehors de toute appréciation d'opportunité. La loi lui impose de déférer au juge tout acte qu'il estime irrégulier. Cette dernière situation est présentée par la doctrine comme une innovation en matière de contrôle des actes locaux<sup>1054</sup>. Il apparaît ainsi à la lecture des lois nigérienne, malienne et togolaise notamment que le recours à la juridiction administrative est un facteur d'atténuation des pouvoirs de tutelle de l'administration. L'impression générale qui consiste à attribuer à la juridiction administrative un rôle charnière dans l'appréciation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales doit cependant être nuancée pour au moins deux raisons. D'abord, non seulement le contrôle de légalité est marqué par des interférences politiques avec une saisine du juge soumise à la volonté du préfet, mais aussi, par l'ineffectivité des juridictions administratives. La situation togolaise nous permettra d'illustrer cet élément (i). Ensuite, l'institutionnalisation de l'assistance-conseil (ii) contribue à limiter fortement la fonction confiée au juge administratif.

i) L'inexistence d'un contrôle juridictionnel des actes locaux

**453.** - L'idée que nous souhaitons défendre ici est celle de la difficulté à voir émerger dans les États d'Afrique noire francophone un contentieux des actes des collectivités territoriales. L'enjeu étant que l'absence d'un contrôle juridictionnel prive les collectivités d'une garantie de leur autonomie. Nous montrerons que, d'une part, l'inexistence du contrôle juridictionnel est due au caractère hypothétique du contrôle du juge, car elle dépend de la seule volonté du représentant de l'État. Le fait que le représentant de l'État apprécie seul l'opportunité d'une saisine du juge, le contrôle juridictionnel des actes locaux devient une question de compromis. D'autre part, la judiciarisation du contentieux des actes tarde à venir en raison de la quasi-ineffectivité des juridictions administratives.

---

<sup>1054</sup> I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *op.cit.*, p. 82 ; S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *op.cit.*, p. 605.

454. - Le législateur africain fait reposer la phase juridictionnelle du contrôle sur l'exercice du déféré. Théoriquement, l'édifice paraît solide. Le représentant de l'État qui n'a pas réussi à faire retirer ou modifier un acte administratif local peut saisir le juge administratif. Lorsqu'il défère un acte illégal, l'autorité de tutelle est tenue d'en informer le chef de l'exécutif local. « *Le préfet défère devant la juridiction administrative compétente les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité, dans les trente jours qui suivent leur transmission prévue à l'article 162. Il en informe le maire* »<sup>1055</sup> et « *lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'endroit de l'acte concerné* »<sup>1056</sup>. À l'occasion d'un déféré à l'encontre d'un acte entaché d'illégalité, l'autorité de tutelle peut accessoirement demander la suspension temporaire de l'exécution de cet acte. Ce mécanisme dit du « référé-déféré » est prévu en des termes quasi identiques par les législations africaines. Le déféré assorti d'une demande de suspension s'assimile au référé-suspension du droit commun, à ceci près, que l'autorité de tutelle n'a pas à démontrer l'urgence de sa demande. L'acte contesté sera suspendu « *si l'un des moyens invoqués dans la requête est de nature à justifier l'annulation de la délibération, de l'arrêté, de la convention ou de l'acte attaqué* »<sup>1057</sup>. Cette procédure permet d'éviter que l'acte ne soit appliqué s'il apparaît comme illégal. Le juge dispose d'un délai de huit jours pour se prononcer sur la demande de sursis sauf si « *l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ou lorsque les conséquences qui découleraient de son exécution peuvent s'avérer irréparables* »<sup>1058</sup>. Dans ce cas, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures<sup>1059</sup>.

455. - Le problème que pose le déféré préfectoral quant au bon fonctionnement du contrôle de légalité est relatif à sa nature juridique. S'agit-il d'une faculté ou d'une obligation ? Qu'advierait-il si le représentant de l'État s'abstient de saisir le juge administratif pour des actes qui seraient manifestement illégaux ? Les textes législatifs étudiés ici sont muets sur les conséquences d'un refus d'exercice du déféré par l'autorité de tutelle. Toutefois, un regard sur la jurisprudence française permet d'affirmer qu'en la matière le représentant de l'État dispose

---

<sup>1055</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 164 al. 2 pour les communes et art. 298 pour les régions.

<sup>1056</sup> Art. 314 al. 3 CGCT au Niger.

<sup>1057</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 164 al. 3. Voir aussi, art. 314 al. 3 CGCT au Niger ; Loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 *préc.*, art. 297.

<sup>1058</sup> Art. 315 CGCT au Niger

<sup>1059</sup> Art. 297 al. 2 de la loi n° 2017-051 *préc.*

d'une marge de manœuvre qui lui permet de déclencher ou non le déféré. Le Conseil d'État a ainsi jugé que la décision de refus du préfet de déférer un acte, sur demande d'une personne lésée en l'espèce, ne constitue pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>1060</sup>. Cependant, en cas de refus répété du préfet d'exercer le déféré pour des actes dont l'illégalité est manifeste, la responsabilité pour faute lourde de l'État peut être engagée<sup>1061</sup>. Il est prévu en ce sens à l'article 311 du CGCT Niger que les décisions de l'autorité de tutelle « *sont aussi de nature à engager la responsabilité de l'État, y compris en cas de carence à agir dommageable pour la collectivité concernée ou pour les tiers* ».

**456.** - L'exercice du déféré préfectoral semble être une faculté. Il ne pèse sur l'autorité de tutelle aucune obligation à déclencher la procédure du déféré, y compris lorsque la demande de déféré est formulée par un administré. Cette possibilité dite du « déféré provoqué » est prévue à l'article 166 de la loi n° 2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo qui prévoit que « *sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte d'une commune, elle peut demander au représentant de l'État dans la commune de mettre en œuvre la procédure prévue aux articles 164 et 165 de la présente loi* ». Cette demande doit porter sur les seuls actes attaquables par la voie du recours pour excès de pouvoir. Elle présente un double intérêt : elle permet d'une part, aux administrés d'informer l'autorité de tutelle de l'existence d'une éventuelle illégalité, et d'autre part, de faire supporter au représentant de l'État le coût du recours juridictionnel s'il met effectivement en œuvre le déféré préfectoral. Ici encore, ni les textes ni la jurisprudence ne permettent de déterminer les effets de l'exercice du déféré sur demande. En droit français, dans l'hypothèse où l'autorité de tutelle décide d'exercer le déféré préfectoral, son recours doit intervenir dans le temps restant à courir entre la demande et l'expiration du délai contentieux de deux mois. Si le préfet décide de ne pas déférer, le délai de recours est prorogé au profit de l'administré qui pourra agir lui-même dans les deux mois suivant le refus préfectoral au moyen d'un recours pour excès de pouvoir<sup>1062</sup>. Cette solution bien que pertinente semble difficilement applicable dans les pays d'Afrique noire subsaharienne en raison notamment de la réticence des administrés à attaquer

---

<sup>1060</sup> CE, 25 janvier 1991, *Brasseur, Lebon*, p. 23 ; concl. B. Stirn, *AJDA*, 1991, p. 351 ; voir aussi, B. SEILLER, « La contestation du refus d'exercer le déféré préfectoral », *RDP*, 1992, p. 1149.

<sup>1061</sup> CE, 6 octobre 2000, *Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Florent, Lebon.*, p. 395.

<sup>1062</sup> C.E. Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur, préc.* ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 870.

devant les juridictions les actes de l'administration. Le respect de la légalité dépend donc de la seule tutelle de l'État.

Le préfet est la pièce maîtresse de l'exercice du déferé préfectoral. Il semble donc qu'à tous les niveaux, le droit de la décentralisation offre au représentant de l'État la possibilité de transiger avec la loi en s'abstenant de déférer un acte dont il reconnaît l'illégalité. Cette situation n'est pas une caractéristique du contrôle de légalité des actes en Afrique<sup>1063</sup>. Pour autant, une telle situation se révèle en pratique comme le souligne Sasso Pagnou, « *anti-pédagogique dans [des] pays où à quelque niveau que ce soit la légalité n'est pas encore entrée dans les mœurs et où le[s] gouvernement[s] déclare [nt] mettre tout en œuvre pour la réhabilitation de la règle de droit* »<sup>1064</sup>. On ne peut donc pas s'étonner de la banalisation et du désintérêt pour le recours au déferé préfectoral pour la contestation des actes locaux<sup>1065</sup>.

**457.** - Les textes sont clairs, mais la pratique est tout autre. Dans les textes, le juge occupe une place importante dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs locaux. Cependant, l'intervention du juge dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales s'avère en pratique marginale. La possibilité offerte aux organes des collectivités de saisir le juge administratif ou de voir leurs actes annulés par l'unique intervention du juge aurait pu constituer un rempart contre la propension de l'État à tout contrôler<sup>1066</sup>. Cependant, la judiciarisation du contentieux des actes locaux tarde à venir. L'effectivité du contrôle de légalité des actes locaux dépend de la réussite du processus de réforme de la justice. Le plaidoyer de Palouki Massina en faveur de l'opérationnalisation de la juridiction administrative au Togo semble peu à peu aboutir<sup>1067</sup>.

---

<sup>1063</sup> J.-F. BRISSON, « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004. A la recherche des illusions perdues », *AJDA*, 2005, p. 126.

<sup>1064</sup> S. PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *op.cit.*, p. 605.

<sup>1065</sup> Pour un exemple en France mais qui vaut aussi pour les pays ici étudiés, I. DIALLO, « L'avenir du déferé préfectoral en droit français », *AJDA*, 2005, p. 2438 : « *Le déferé préfectoral est non seulement banalisé mais aussi concurrencé par la procédure du référé liberté qui offre beaucoup plus de garanties au requérant. De plus, le préfet préfère la voie de la négociation à celle contentieuse. Dans ce contexte, le déferé préfectoral ne saurait prospérer, rendant son avenir incertain* » ; P. GERARD, « Décentralisation : le déferé délaissé », *Dr. Adm.*, n° 1, 1992, p. 1.

<sup>1066</sup> B. COULIBALY, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *Revue numérique Afrilex*, 2013, p. 1 ; D. LOCHAK, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 44-55 : « *Le juge administratif, de son côté, garantit l'effectivité de ce dispositif d'encadrement de l'activité administrative par le droit, en annulant les actes illégaux qui lui sont déferés par le biais du recours pour excès de pouvoir, largement ouvert et gratuit* ».

<sup>1067</sup> P. MASSINA, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *Revue des droits des pays d'Afrique*, 1990, pp. 403-421.

458. - Le Togo s'est doté d'un nouveau code de l'organisation judiciaire le 30 octobre 2019<sup>1068</sup>. Ce code vient en remplacement de l'ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978. Parmi les innovations apportées par le nouveau code, on note l'institution des chambres administratives près les tribunaux de grande instance. La création des chambres administratives près les tribunaux de grande instance est censée révolutionner le contentieux administratif au Togo jusqu'alors ineffectif. Cette création semble s'être imposée par l'évolution du processus de décentralisation au Togo. La nuance est particulièrement importante ici, car le nouveau texte ne mentionne pas expressément la compétence des chambres administratives du tribunal de grande instance (TGI) en matière d'annulation des actes locaux. L'article 79 du code de l'organisation judiciaire dispose que, « *en matière administrative, les chambres administratives sont juges de droit commun, en premier ressort, du contentieux administratif, sous réserve des compétences attribuées à la chambre administrative de la Cour suprême* ». Puis le législateur procède à une énumération des matières relevant de la compétence des chambres administratives en premier ressort. Il mentionne principalement les litiges à caractère pécuniaire mettant en cause les agents des administrations à titre individuel, les litiges à caractère fiscal et le contentieux des marchés publics<sup>1069</sup>. Mais, l'interprétation de la réserve constitutionnelle de compétence au profit de la chambre administrative de la Cour suprême nous conduit à affirmer qu'il est possible d'ajouter à cette liste de matières la compétence en matière d'annulation des actes des collectivités territoriales dans le cadre du déferé préfectoral prévu par la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019. En effet, l'article 125 de la Constitution togolaise réserve à la chambre de la Cour de suprême un certain nombre de matières. Il dispose que, « *la chambre administrative de la Cour suprême a compétence pour connaître : — des recours en cassation formés contre les décisions rendues en matière de contentieux administratif, — des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs des autorités et des administrations nationales — du contentieux des élections locales — des pouvoirs en cassation contre les décisions des organismes et institutions statuant en matière disciplinaire* ». En dehors de cette réserve de compétence, les chambres administratives du TGI peuvent être saisies de tout contentieux administratif, y compris celui de l'annulation des actes des collectivités territoriales. En outre, les chambres administratives des TGI se sont vues confier une mission de conseil notamment

---

<sup>1068</sup> Loi n° 2019-015 portant code de l'organisation judiciaire.

<sup>1069</sup> *Ibid.*, art. 80 et 81.

sur demande des autorités déconcentrées, les préfets et les gouverneurs de région<sup>1070</sup>. On aurait pu imaginer qu'à la place des autorités déconcentrées que les organes décentralisés soient ceux qui bénéficient de cette fonction consultative. Une telle démarche aurait été plus cohérente, nous semble-t-il, pour renforcer les fonctions d'assistance et de conseil nécessaires aux collectivités tout en les préservant de l'influence de l'État.

**459.** - Au-delà de l'apparente simplicité de la chose se pose la difficile question de l'effectivité de la justice administrative et de son impact sur la qualité du contrôle de légalité. Gageons qu'un véritable contentieux de l'annulation des actes des collectivités territoriales verra bientôt le jour grâce notamment à l'amélioration de la composition des chambres administratives. La nouvelle loi ouvre la possibilité aux enseignants de droit public des universités de pouvoir siéger à la chambre administrative comme juges en service extraordinaires<sup>1071</sup>. Cette option inédite permettra assurément de renforcer cette jeune juridiction afin de combler le manque de spécialisation des magistrats en droit administratif. Pour l'heure, l'économie générale de la tutelle reste marquée par des arrangements paternalistes avec le représentant de l'État sous la forme d'une assistance-conseil aux collectivités territoriales.

ii) La transformation du contrôle *a posteriori* en une activité d'assistance-conseil *a priori*

**460.** - Le législateur consacre dans les pays de la présente étude une double tutelle. Au sens de la loi n° 2019-006 au Togo, de l'ordonnance n° 2010-54 au Niger et de la loi n° 2017-051 au Mali, la tutelle de l'État sur les actes des collectivités territoriales est instituée sous la double forme du « contrôle de légalité » et d'une « assistance-conseil »<sup>1072</sup>. La loi n° 2009-65 modifiant le code général des collectivités territoriales au Burkina Faso dispose également que l'État a envers les collectivités territoriales un devoir d'assistance qui s'exerce notamment sous la forme d'une mise à disposition d'un appui technique et financier<sup>1073</sup>. L'institution de l'assistance-conseil aux collectivités territoriales semble relever d'une part, d'une obligation

---

<sup>1070</sup> Article 83, Loi n° 2019-015 portant code de l'organisation judiciaire au Togo.

<sup>1071</sup> *Ibid.*, art. 73, al. 5.

<sup>1072</sup> Cf. art. 76 Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 305 CGCT au Niger ; art. 303 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1073</sup> Art. 49 CGCT au Burkina Faso.

constitutionnelle dans la mesure où certaines constitutions africaines font peser sur l'État l'obligation de « *veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional* »<sup>1074</sup>. Il est possible de déduire de cette disposition la volonté des constituants de consacrer un droit à la solidarité en faveur des collectivités territoriales<sup>1075</sup> qui se traduirait sous la forme de l'assistance-conseil en matière de décentralisation. D'autre part, l'accroissement des domaines de compétences des collectivités territoriales dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement local semble être aussi l'une des principales justifications de la mise en place d'une fonction d'assistance et de conseil au profit des collectivités territoriales africaines. Cependant, l'assistance-conseil est source d'ambiguïté en ce qu'elle contribue à la multiplication des arrangements entre l'autorité de tutelle et les autorités décentralisées plutôt que d'aller vers un traitement juridictionnel du contentieux des actes locaux. Le déroulement du contrôle est condamné à demeurer à la phase administrative sans que le juge puisse se prononcer. L'on serait tenté de voir dans cette affirmation un gout prononcé pour le contentieux. Mais, en réalité, il s'agit non seulement de permettre au juge de dire le droit, mais aussi d'assurer une meilleure protection de l'autonomie des collectivités territoriales.

**461.** - Assurément, la fonction de conseil et d'assistance aux collectivités territoriales répond à des besoins réels. Les expériences actuelles de gestion des collectivités démontrent que ces dernières ne disposent pas de compétences suffisantes pour exercer effectivement et valablement les missions qui leur sont dévolues par la loi. Dans un tel contexte, une dose d'appui-conseil et d'assistance aux entités décentralisées paraît même indispensable afin de les accompagner techniquement dans l'exercice de leurs compétences<sup>1076</sup>. Le principe étant que, mieux les fonctions de conseil seront assurées, moins le contrôle aura des motifs de sanctions. La fonction de l'État au regard des collectivités territoriales n'est pas seulement de contrôler et de sanctionner, mais aussi d'accompagner<sup>1077</sup>. Il s'agit pour le législateur d'anticiper les insuffisances qui pourront se révéler à l'occasion de l'application des textes qui sont de plus en plus nombreux avec un enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires.

---

<sup>1074</sup> Art. 142 de la Constitution togolaise de 1992 modifié ; art. 165 de Constitution du Niger de 2010.

<sup>1075</sup> A. HAMADOU, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales au Niger », *Annales africaines*, 2020, p. 395.

<sup>1076</sup> *Ibid.*, p. 396.

<sup>1077</sup> Cf. Exposé des motifs du projet d'ordonnance portant code général des collectivités territoriales de la République du Niger.

L'encadrement *a priori* de l'action des collectivités a en ce sens une vertu préventive. L'assistance et le conseil offrent ainsi dans l'esprit du législateur le cadre propice pour la concertation et la coordination des actions publiques nécessaires pour donner sens et contenu à la solidarité nationale<sup>1078</sup>. Elle vise également à travers la tutelle technique à répondre à un objectif de sécurité juridique pour les collectivités.

**462.** - Cependant, malgré l'importance que semble lui porter le législateur, les législations des pays de l'Afrique de l'Ouest francophones restent très laconiques sur le contenu exact de cette fonction qu'il confie au représentant de l'État. Le ministère de la Décentralisation et de la Ville au Mali estimait, dans son guide pratique d'exercice de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales élaboré en 2012, que « *l'assistance-conseil encore appelée appui-conseil est une approche hétéroclite de la tutelle administrative classique, sans contenu précis pour le moment ni moyen de censure, contrairement au contrôle de légalité assorti de modalités précises* »<sup>1079</sup>. Ainsi, à la différence du contrôle de légalité dont les modalités sont amplement détaillées, seuls un ou deux articles au maximum sont expressément consacrés à la fonction de conseil et d'assistance dans les textes de loi. C'est d'ailleurs ce qui fait dire à Cossaba Nanako que le législateur lui-même cerne mal l'utilité et l'objet réel de cette fonction<sup>1080</sup>. Il faut toutefois reconnaître au législateur malien de 2017 le mérite d'avoir donné un contenu à l'appui-conseil. Au sens de l'article 303 de la loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017, « *l'appui-conseil consiste notamment aux conseils, avis, suggestions et informations fournies par les représentants de l'État aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences* ». Cet appui-conseil, renchérit l'article 304, « *est donné à la demande de la collectivité territoriale. Il peut être suscité par le représentant de l'État. Les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'État à la collectivité territoriale ont un caractère consultatif* ».

À la lecture de ces dispositions, le législateur n'a pas entendu donner force obligatoire aux avis, conseils et suggestions données par le représentant à la collectivité. Toutefois, la libre administration des collectivités n'en sort pas renforcée. Dans un premier temps, l'institutionnalisation d'une assistance à l'élaboration des actes locaux même voulue par la collectivité territoriale contrevient au sens et à la portée du principe de libre administration

---

<sup>1078</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 160.

<sup>1079</sup> *Guide pratique d'exercice de la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales*, 2012, p. 13.

<sup>1080</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 160.

des collectivités territoriales<sup>1081</sup>. Dans un second temps, la loi prévoit que l'appui-conseil peut être suscité d'office par le représentant de l'État sans que la collectivité concernée ne l'y invite. L'autorité de tutelle peut alors s'immiscer dans le processus de réflexion et de prise de décision de la collectivité territoriale en méconnaissance de l'autonomie décisionnelle dont elle bénéficie. En outre, comme le rappelle le professeur Bertrand Seiller, « *en conseillant l'autorité administrative fait plus que renseigner l'intéressé, elle donne un avis par lequel elle cherche à orienter l'action de celui-ci. Elle prend alors parti sur ce qu'il est possible de faire en lui indiquant ce qui lui semble préférable. Reposant sur une analyse subjective de la situation, le conseil confère un rôle plus actif à la personne publique* »<sup>1082</sup>. Le conseil délivré sous le sceau de l'expertise juridique détient la valeur d'une recommandation impérative. Ce rôle de conseil conforte la tendance au rapprochement de la tutelle administrative à la tutelle en droit civil. Les collectivités territoriales sont des majeurs incapables qu'il faut assister au quotidien pour les actes de la vie administrative<sup>1083</sup>. En lui ajoutant la fonction d'assistance et de conseil, le représentant de l'État voit son autorité renforcée par la mise à sa disposition d'un pouvoir d'influence considérable sur toutes les décisions locales.

**463.** - À la recherche des illusions perdues à propos du contrôle de légalité en France, Jean-François Brisson livre une analyse que l'on peut transposer au contexte africain. Pour ce dernier en effet, la conjonction des fonctions de contrôle et de conseil est une source supplémentaire d'ambiguïté aussi bien pour les collectivités que pour l'État. Cette ambiguïté s'explique d'une part, par « *le risque d'une instrumentalisation par les administrations d'État de la fonction de conseil au service de la fonction de contrôle administratif. Dans ces conditions, la tentation des services de l'État, associés par le biais du conseil à la prise de décision, peut être de jouer de leur latitude dans l'interprétation des textes pour exercer en amont une "régulation" plus politique que juridique, largement fondée sur les objectifs et préoccupations propres à l'État, quitte à rogner sur les marges d'appréciation laissées par la loi aux collectivités locales* »<sup>1084</sup>. L'expertise juridique détenue par les services déconcentrés de l'État renforce la tutelle étatique au point de faire de la consécration de l'autonomie des

---

<sup>1081</sup> Voir en ce sens, P. CADIEU, « le "résistible déclin" du contrôle de légalité », *RLCT*, mai 2008, p. 5

<sup>1082</sup> B. SEILLER, « Les conseils donnés par les personnes publiques », *Dr. adm.*, n° 11, 2005, Étude 18.

<sup>1083</sup> Au sens civiliste, la tutelle exprime la prise en main, par une tierce personne, des décisions notamment juridique et patrimoniale qu'un homme ou une femme ne peut pas prendre en raison de son état physique ou mental, ou de sa condition de minorité légale.

<sup>1084</sup> J.-F. BRISSON, « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004. A la recherche des illusions perdues », *AJDA*, 2005, p. 126 et s.

collectivités territoriales une arlésienne. D'autre part, l'activité de conseil peut créer « *une situation de connivence incompatible avec l'idée de contrôle qui suppose pour le moins la "mise à distance" du contrôlé par rapport au contrôleur* »<sup>1085</sup>. En ce sens, la confusion des fonctions peut contribuer à fragiliser la mission du préfet en tant que gardien de l'intérêt général. Dans le cadre de sa fonction de conseil et d'assistance, les services déconcentrés de la préfecture interviennent en amont de la prise de décision et ce faisant on peut légitimement s'interroger sur la qualité de l'exercice *a posteriori* de sa fonction de contrôle. La phase juridictionnelle du contrôle perd aussi de son sens. Le préfet pourrait-il déférer au juge un acte pour lequel il avait préalablement donné un avis favorable ? La réponse n'est pas évidente. Il est nécessaire qu'un texte réglementaire intervienne pour préciser les modalités d'exercice de cette fonction d'assistance et de conseil<sup>1086</sup>.

**464.** - *In fine*, on peut nier l'importance d'une fonction d'assistance et de conseil au profit des collectivités territoriales qui sont en manque d'expertise. La peur de voir l'opérationnalisation de la décentralisation conduire davantage à l'engagement de la responsabilité des élus locaux va susciter quasi systématiquement le recours aux services déconcentrés quand bien même cette solution n'est pas véritablement compatible avec le principe de libre administration. Il est impérieux de développer une alternative fiable à l'offre de conseils par les services déconcentrés. L'État devrait davantage investir pour renforcer les capacités d'expertise des collectivités. La mutualisation des services entre plusieurs communes s'avère en ce sens être une approche intéressante. On pourrait aussi imaginer que les associations nationales des communes se dotent d'un service efficace capable de répondre au besoin des communes qui sont en manque de moyens.

**465.** - La tutelle de l'État sur les actes des collectivités territoriales s'accorde mal avec l'autonomie des collectivités territoriales. On n'est dans une situation où la phase juridictionnelle du contrôle n'est pas privilégiée en raison de l'absence d'une véritable juridiction administrative et de l'institutionnalisation de la fonction d'assistance et de conseil. Cette forme de tutelle prévue par la loi est, outre son manque de précision, particulièrement

---

<sup>1085</sup> *Idem*.

<sup>1086</sup> Pour une étude approfondie en droit français sur une procédure proche : le rescrit préfectoral, L. JANICOT, « La demande de prise de position formelle - L'extension du rescrit au profit des collectivités territoriales », *RFDA*, 2020, p. 254.

handicapante pour la liberté de décision et d'action des collectivités territoriales. Le contrôle *a posteriori* considéré comme relativement respectueux de l'autonomie décisionnelle des collectivités est davantage amoindri par la persistance d'une forte tutelle *a priori*. Le représentant de l'État dispose encore de procédés de tutelle qui renforce l'emprise de l'État sur les collectivités territoriales.

## 2. Les pouvoirs étendus du représentant de l'État

**466.** - Le représentant de l'État dispose d'une large gamme de procédés qui lui permettent de s'immiscer dans l'élaboration des actes des collectivités territoriales. Le changement opéré dans la nature du contrôle par les récentes lois précitées sur la décentralisation dans les États ouest-africains a semblé améliorer l'autonomie des collectivités territoriales. L'autorité de tutelle perd en principe son pouvoir d'annulation des actes au profit du juge administratif placé au centre de la procédure de contrôle *a posteriori*. Il faut néanmoins relever que le contrôle *a posteriori* connaît quelques exceptions. Non seulement, le pouvoir du juge de dire le droit est devenu accessoire pour les raisons précédemment décrites, mais aussi la révolution n'a pas eu lieu en matière de contrôle. L'autorité de tutelle exerce toujours un contrôle d'opportunité qui lui permet de mettre son veto aux actes des collectivités territoriales (a). Aussi, son contrôle peut prendre une forme positive qui lui permet d'obliger la collectivité dans certaines hypothèses à agir et, le cas échéant, de se substituer à elle (b).

### a) *La conservation d'une tutelle a priori sur les actes des collectivités territoriales*

**467.** - Malgré la tendance générale à la consécration d'un contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales, certaines formes de la tutelle *a priori* sont maintenues dans le droit de décentralisation des États d'Afrique subsaharienne francophone. Ces formes de tutelles sont celles qui concentrent les privilèges les plus inconvenants du pouvoir central. Elles confortent l'idée d'une amputation de l'autonomie aux collectivités territoriales. En effet, les délibérations et les actes des collectivités territoriales sont encore soumis au pouvoir d'annulation direct du représentant de l'État (i) et certains font, en plus, l'objet d'un contrôle d'opportunité avant de pouvoir devenir exécutoires (ii).

i) Le maintien d'un pouvoir d'annulation des décisions locales

**468.** - L'annulation est une arme mise à la disposition du pouvoir central qui lui permet d'atteindre les délibérations de l'organe délibérant de la collectivité<sup>1087</sup>. Le législateur burkinabè de 2004 et le législateur nigérien de 2010 distinguent sous le régime de l'annulation deux réalités différentes : la nullité de plein droit qui peut frapper à tout moment une délibération et la simple annulabilité qui doit intervenir dans un délai limité de quarante-cinq jours au Burkina Faso et de deux mois au Niger. Les hypothèses dans lesquelles une délibération encourt l'annulation ainsi que le régime juridique qui s'y applique correspondent à la situation qui existait en France avant la réforme introduite par la loi du 2 mars 1982.

**469.** - Ainsi, selon les alinéas 2 et 3 de l'article 318 du CGCT au Niger, « *sont nulles de plein droit les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions des organes délibérants des collectivités territoriales ou prises en violation de la législation et la réglementation en vigueur. La nullité de droit est constatée par l'autorité de tutelle. Elle peut être prononcée à tout moment d'office ou à la demande des parties intéressées* ». Dans le même sens, l'alinéa 1 de l'article 61 du CGCT au Burkina Faso précise que « *sont nuls de plein droit toutes décisions, toutes proclamations et adresses, tous avis qui sortent des attributions des autorités locales, ceux qui sont contraires aux lois ou règlements et ceux qui sont pris par des organes illégalement réunis ou constitués. Cette nullité peut être invoquée ou opposée à tout moment par les parties intéressées. La nullité est constatée par l'autorité de tutelle. Notification est faite par l'autorité de tutelle au président du conseil qui en informe le conseil à sa plus prochaine session* ». À côté de ces hypothèses de déclaration de la nullité de plein droit, la loi prévoit également les cas de l'annulation simple. Cette dernière peut intervenir au terme de l'article 319 du CGCT du Niger lorsqu'a pris part à la délibération « *un conseiller intéressé soit à titre personnel, soit comme mandataire, ou comme conjoint, ascendant ou descendant direct, à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération* ». Pour le législateur burkinabè, « *l'autorité de tutelle peut suspendre ou annuler soit d'office, soit à la demande de toute personne ayant intérêt, les délibérations et décisions présentant un intérêt personnel pour l'une ou l'autre des autorités ayant participé à la décision ou au règlement, en personne, ou par mandataire* »<sup>1088</sup>.

---

<sup>1087</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes, op.cit.*, p. 167.

<sup>1088</sup> Art. 63 du CGCT au Burkina Faso.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que la constatation de la nullité de droit par le représentant de l'État peut résulter à la fois des conditions dans lesquelles est intervenue la délibération que de l'objet même de cette dernière. Ainsi, la nullité de droit peut être constatée soit parce que la délibération a été adoptée dans un domaine étranger aux attributions de l'organe délibérant de la collectivité, soit parce qu'elle est contraire à une loi ou à un règlement en vigueur. Le droit positif précise les objets sur lesquels le conseil de la collectivité territoriale peut délibérer. Comme nous l'avons montré précédemment, le législateur africain ne reconnaît pas aux collectivités territoriales une clause de compétence générale. Leurs actions doivent s'inscrire uniquement dans le champ de compétences que la loi leur attribue expressément. Par ailleurs, pour qu'une réunion du conseil de la collectivité territoriale soit considérée comme légale, le conseil doit être régulièrement convoqué. L'article 62 du CGCT du Burkina Faso précise à cet effet que, « *lorsque le conseil de la collectivité délibère hors d'une session régulièrement convoquée ou lorsqu'il est illégalement constitué, l'autorité de tutelle prend toutes mesures nécessaires pour mettre immédiatement fin à ladite session. Le cas échéant, l'autorité de tutelle constate l'illégalité des actes découlant de cette session* ». La séance du conseil pour être régulière doit être publique, en dehors des cas limitativement énumérés par la loi où il est autorisé à se réunir à huis clos<sup>1089</sup>. La convocation du conseil doit également se faire dans le respect des exigences de forme et de délai. Une fois régulièrement convoqué, le conseil de la collectivité doit pouvoir délibérer effectivement sur toutes les affaires qui lui sont soumises. Cela suppose donc de pouvoir garantir les conditions d'une libre expression des élus pendant le débat et la délibération<sup>1090</sup>.

**470.** - L'annulation simple est quant à elle prononcée lorsqu'un conseiller intéressé a participé à la délibération. Les conditions de cette annulation peuvent l'objet de diverses appréciations. On pourrait se demander à partir de quel moment un conseiller peut être considéré comme ayant un intérêt à l'adoption d'une délibération et aussi, dans quelle mesure sa participation entache de nullité la délibération. À défaut de réponse dans les textes et la jurisprudence des pays concernés, on peut supposer qu'il est possible de rechercher l'annulation d'une délibération dans laquelle un élu a un intérêt pécuniaire ou même moral. Pour conduire à l'annulation, la participation de l'élu doit avoir été de nature à influencer les résultats de la

---

<sup>1089</sup> Art. 11, 162 & 242 du CGCT au Burkina Faso ; art. 15, 186 du CGCT au Niger.

<sup>1090</sup> Sur toutes ces questions, voir les développements *infra*, n° 573 et s..

délibération<sup>1091</sup>. L'annulation des délibérations de l'organe délibérant de la collectivité permet au représentant de l'État de vérifier qu'elles respectent le champ de compétences qui leur est attribué et que l'intérêt public local n'est pas corrompu par l'octroi d'avantages particuliers aux élus.

**471.** - La compétence pour l'annulation des délibérations du conseil de la collectivité territoriale appartient au représentant de l'État, plus proche des collectivités. Il peut prononcer la nullité soit d'office soit à la demande de personnes intéressées. Si la nullité de droit peut être déclarée à tout moment, l'annulabilité ne peut intervenir que dans le respect des conditions de délai fixées par le législateur. L'autorité de tutelle dispose d'un délai de quarante-cinq jours au Burkina Faso<sup>1092</sup> et de deux mois au Niger<sup>1093</sup> pour prononcer l'annulation d'office de la délibération. Dans l'hypothèse où l'annulation est demandée par un tiers, elle « doit être déposée sous peine de forclusion dans un délai de quarante-cinq jours à partir de la date de publication ou de notification de l'acte. L'autorité de tutelle statue dans le délai d'un mois »<sup>1094</sup>. Ce délai passe à trente jours suivant la clôture de la session concernée au Niger<sup>1095</sup>. La décision d'annulation du représentant de l'État doit être motivée<sup>1096</sup> et, en cas de contestation, « le recours gracieux devant l'autorité de tutelle est obligatoire avant l'exercice des recours pour excès de pouvoir devant les juridictions »<sup>1097</sup>.

**472.** - L'annulation des délibérations par le représentant de l'État confère au pouvoir central un privilège exorbitant, celui de pouvoir prononcer directement la nullité des décisions locales qu'il estime contraire aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Cette prérogative de l'autorité de tutelle est inadaptée aux exigences de la nouvelle décentralisation. L'annulation continue d'être un pouvoir spécial à la disposition de l'État tout comme la persistance d'un régime d'approbation préalable des délibérations.

---

<sup>1091</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes, op.cit.*, p. 167 et s.

<sup>1092</sup> Art. 65 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1093</sup> Art. 319 al. 2 du CGCT au Niger.

<sup>1094</sup> Art. 64 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1095</sup> Art. 319 al. 2 du CGCT au Niger.

<sup>1096</sup> *Idem.*

<sup>1097</sup> Art. 61 al. 2 du CGCT au Burkina Faso.

ii) La persistance d'un régime d'approbation des décisions locales

**473.** - La tutelle *a priori* n'a pas disparu. Le régime de l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales est encore conditionné par leur approbation expresse ou tacite voire dans certains cas par leur autorisation préalable. Le dispositif de contrôle mis en place dans les nouvelles législations africaines ne procède pas à une suppression radicale du contrôle *a priori* comme cela a été le cas en France avec la loi du 2 mars 1982. Simplement, les législations africaines ont entendu réduire le champ du contrôle *a priori* sans pour autant y mettre fin. La tutelle *a priori* continue ainsi de concerner une catégorie d'actes importants de la vie juridique locale. Ce qui conduit à nuancer l'étendue de la liberté d'action reconnue aux collectivités territoriales. Le pouvoir central nigérien s'en défend dans l'exposé des motifs de son projet d'ordonnance portant code général des collectivités territoriales en affirmant que, « *l'objectif [de la tutelle a priori] n'est nullement de limiter ou d'entraver l'autonomie des collectivités territoriales, mais plutôt de s'inscrire dans une approche pédagogique, notamment dans un contexte de début de réforme et d'apprentissage collectif, et surtout dans un contexte où ni l'infrastructure judiciaire ou encore moins l'expertise juridique n'est encore disponible au niveau local* »<sup>1098</sup>. Cette affirmation confirme à nouveau l'idée que les collectivités territoriales sont considérées comme des mineures et que leur accorder une liberté totale d'action pouvait entraîner des risques tant pour l'État que pour elles-mêmes<sup>1099</sup>.

**474.** - Les dispositions de l'article 316 du CGCT au Niger sont très claires à cet effet : « *par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus à l'article 312 du présent code, restent soumises à l'approbation préalable du représentant de l'État les délibérations portant sur : les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme ; les opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité ; les conventions, dons, legs et subventions assortis de conditions ; les emprunts et garanties d'emprunts ; les actions de coopération entre collectivités* ». Au Mali, ce sont les articles 23 pour les communes, 96 pour les cercles et 164 pour les régions qui précisent que les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du représentant de l'État. Il s'agit des budgets et du compte administratif ; de l'aliénation des

---

<sup>1098</sup> Exposé des motifs du projet d'ordonnance portant CGCT au Niger, p. 24.

<sup>1099</sup> Voir l'exposé des motifs précité : « *ces actes sont généralement pris dans des domaines qui, en dépit du transfert des compétences, impliquent l'État dans leur exécution ou dans la prise en charge des conséquences de cette exécution* ».

biens du patrimoine et des emprunts de plus d'un an<sup>1100</sup>. Le pouvoir d'approbation est aussi aménagé au Togo en ce qui concerne les actes à caractère financier<sup>1101</sup> ainsi que pour les conventions de coopération entre les collectivités<sup>1102</sup>. En plus de l'approbation, la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso prévoit un régime d'autorisation préalable. Au sens de l'article 57 de ladite loi, « *l'approbation et l'autorisation préalable ne concernent que les actes et les délibérations à caractère financier ou ayant une incidence financière, conformément aux dispositions des articles 150 pour ce qui concerne la région, et 229 pour ce qui concerne la commune* ».

**475.** - L'analyse rapprochée des dispositions qui précèdent permet de relever que les domaines dans lesquels l'approbation est maintenue concernent majoritairement sur les actes et les délibérations de nature financière ainsi que les opérations immobilières des collectivités territoriales soit les domaines les plus importants de la vie locale. La véracité de la maxime selon laquelle « *le contrôle a posteriori est la règle et le contrôle a priori l'exception* » devrait, remarque Ismaël Madior Fall être remise en cause<sup>1103</sup>. Pour cet auteur, si la maxime est quantitativement vraie, elle est qualitativement contestable. En effet, si du point de vue quantitatif, de nombreux actes sont exemptés de la tutelle *a priori* et exécutoire de plein droit dans les conditions que nous avons présentées *supra*, du point de vue qualitatif, les actes les plus déterminants pour la libre administration des collectivités territoriales demeurent encore soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle<sup>1104</sup>.

**476.** - L'approbation préalable de l'autorité de tutelle doit intervenir dans un certain délai à compter du dépôt de la délibération. Ce délai est de quarante-cinq jours maximum selon l'article 58 du code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et de trente jours au Mali<sup>1105</sup> et au Togo<sup>1106</sup>. Les délibérations soumises à approbation ont force exécutoire à l'expiration de ce délai à dater du récépissé délivré par le représentant de l'État ou du dépôt desdites délibérations constatées par tout autre moyen. Si l'autorité saisie à fin d'approbation

---

<sup>1100</sup> Cf. code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1101</sup> Loi n° 2019-006, art. 80, 354 & 376.

<sup>1102</sup> *Ibid.*, art. 43.

<sup>1103</sup> I. M. FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *op.cit.*, p. 86.

<sup>1104</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>1105</sup> Art. 294 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1106</sup> Art. 354 de la loi n° 2019-006 relatif à la décentralisation et aux libertés locales au Togo.

n'a pas fait connaître sa décision dans ce délai, l'approbation est considérée comme acquise au bout de trente jours<sup>1107</sup>. Il faut noter que le législateur nigérien est resté muet sur le délai de l'approbation. On peut alors supposer que s'applique en la matière le même délai que celui des actes soumis à transmission soit deux mois. L'autorité de tutelle n'approuve la délibération que s'il considère qu'elle remplit les conditions de validité prévues par la loi. À défaut, il le notifie à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations que la collectivité territoriale est tenue de prendre en compte<sup>1108</sup>.

**477.** - Cependant, il se pose la question de savoir quelle attitude devra tenir la collectivité en cas de refus d'approbation ou si elle refuse de suivre les observations de l'autorité de tutelle. Ce sont les codes maliens et burkinabè qui offrent ici clairement une réponse. Ils organisent expressément en effet, la possibilité pour les collectivités territoriales de contester devant la juridiction administrative le refus d'approbation. C'est ce que précise l'alinéa 3 de l'article 294 du code des collectivités territoriales au Mali, « *la collectivité territoriale peut déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation* ». La saisine du tribunal doit intervenir dans le même délai que le déféré préfectoral, soit deux mois. Au Burkina Faso, la contestation est soumise à un recours préalable devant l'autorité de tutelle. L'article 59 du CGCT prévoit en ce sens que, « *lorsque l'autorité de tutelle refuse l'approbation ou l'autorisation, le conseil de la collectivité peut se pourvoir en justice, à la condition d'avoir saisi l'autorité de tutelle au préalable d'un recours gracieux. Dans ce cas de saisine, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente jours au maximum pour réagir* ». Ce délai supplémentaire suspend le délai de recours et permet à l'autorité de tutelle de procéder à une conciliation des intérêts.

**478.** - C'est donc par ce contrôle préventif de l'approbation préalable que l'autorité de tutelle s'immisce dans le fonctionnement des collectivités territoriales en appréciant l'opportunité des délibérations adoptées par ces dernières. Le pouvoir central s'érige par la sorte en censeur de ce qui est bon ou mauvais pour les collectivités territoriales. Cette procédure de contrôle est particulièrement lourde en ce qu'elle retarde l'action des collectivités. Elle apparaît manifestement contraire au principe de la libre administration par des conseils élus. L'augmentation du domaine du contrôle *a posteriori* des actes locaux est peut-être conséquente,

---

<sup>1107</sup> *Idem* ; art. 58, 152 & 231 du CGCT au Burkina-Faso ; art. 294 *préc.*, au Mali.

<sup>1108</sup> Voir en ce sens l'alinéa 2 de l'art. 294 *préc.*

mais la liberté d'initiative des collectivités territoriales en sort affaiblit. Il s'agit pour le dire plus simplement d'une réforme en trompe-l'œil qui permet de maintenir des formes de tutelle énergétique comme le pouvoir de substitution.

b) *L'exercice du pouvoir de substitution par le représentant de l'État*

479. - L'autorité de tutelle ne dispose pas seulement de la faculté d'empêcher les collectivités territoriales d'agir dans des domaines qu'il considère comme ne relevant pas de leurs attributions. En cas de négligence ou d'abstention d'agir des autorités décentralisées, le représentant de l'État dispose de la possibilité d'agir au lieu et place de la collectivité défaillante : c'est le pouvoir de substitution d'action<sup>1109</sup>. Il s'agit d'une prérogative redoutable pour la décentralisation en ce qu'elle permet au représentant de l'État d'agir dans un domaine de compétence attribué à l'autorité locale. Ce procédé ne peut que faire l'objet d'une utilisation parcimonieuse en raison de l'atteinte qu'il porte à l'autonomie des collectivités territoriales<sup>1110</sup>. L'existence du pouvoir de substitution d'action témoigne avec netteté de la présence de la centralisation dans la décentralisation<sup>1111</sup> rendant difficile la division entre pouvoir hiérarchique et pouvoir de tutelle<sup>1112</sup>. René Chapus voyait d'ailleurs dans la substitution est « *un pouvoir remarquable parce qu'il permet à l'autorité de tutelle de s'ingérer de façon particulièrement marquée dans les affaires de l'institution décentralisée, et en même temps de faire beaucoup plus que ce qui est permis au supérieur hiérarchique* »<sup>1113</sup>. La tutelle par substitution d'action est en ce sens, un pouvoir exceptionnel qui ne peut être mis en œuvre que si un texte le prévoit expressément et seulement après une mise en demeure de l'autorité décentralisée<sup>1114</sup>. La tutelle par substitution s'exerçant par défaut, l'autorité de tutelle doit impérativement s'assurer du

---

<sup>1109</sup> Voir en ces sens, B. PLESSIX, « Le pouvoir de substitution d'action », in P. COMBEAU (dir.), *Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, 2007, p. 67 ; Du même auteur, « une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RDP*, 2003, p. 579.

<sup>1110</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 145 ; G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, *op.cit.*, p. 201.

<sup>1111</sup> *Ibid.*, p. 202.

<sup>1112</sup> Voir les développements *supra* n°434 et s.

<sup>1113</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général*, *op.cit.*, p. 390.

<sup>1114</sup> La doctrine y ajoute aussi deux conditions moins connues mais non moins importante en ce qu'elles apportent une précision supplémentaire : - l'autorité substituée doit être en situation de compétence liée ; - il doit avoir refus d'agir de la part de l'autorité substituée. v. B. PLESSIX, « Le pouvoir de substitution d'action », *op.cit.*, p. 72 et s.

refus ou de la négligence de l'autorité décentralisée à exercer une compétence personnelle afin de justifier son intervention.

**480.** - Le principe général selon lequel il n'y a pas tutelle sans texte s'applique avec une rigueur particulière dans le cadre de la substitution d'action. À cet effet, les textes relatifs à la décentralisation dans les États d'Afrique subsaharienne francophone reconnaissent au représentant de l'État le pouvoir de se substituer à l'autorité décentralisée dans l'exercice de ses responsabilités notamment en matière de police administrative et en matière budgétaire. L'article 66 du CGCT au Burkina Faso prévoit que, « *en cas d'inexécution par les autorités de la collectivité territoriale des mesures prescrites par les lois et règlements ou en vertu de ceux-ci, l'autorité de tutelle peut, après une mise en demeure, se substituer à celles-ci et prendre à cette fin toutes mesures utiles* ». Plus spécifiquement, en matière de police municipale, l'article 157 de la loi n° 2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo prévoit que, « *les pouvoirs dévolus au maire en vertu des articles 154 et 155 de la présente loi [ces articles renvoyant respectivement à la police du stationnement et à l'autorisation de bâtir] ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes de son ressort territorial ou pour certaines d'entre elles et, dans le cas où il n'y a pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de l'ordre, à la salubrité, à la sûreté et à la tranquillité publique. Ce droit ne peut être exercé à l'égard d'une commune qu'après une mise en demeure adressée au maire, restée sans résultat* ». On retrouve des dispositions identiques au Niger. Le CGCT prévoit à l'article Article 83 que, « *en cas de troubles graves ou lorsque les circonstances l'exigent, le représentant de l'État peut se substituer à une ou plusieurs communes en vue d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics dans le strict respect de la loi* ». La demande de substitution par le préfet peut également intervenir à l'initiative des autorités décentralisées. C'est ainsi que l'article 84 du CGCT au Niger dispose que « *lorsque l'ordre public est menacé dans une ou plusieurs communes du même département, l'autorité de tutelle, saisie par le ou les maires concernés peut se substituer à ceux-ci pour exercer les pouvoirs de police administrative. Elle a le même pouvoir de substitution en cas de mise en demeure restée sans effet* ». Le législateur malien reste également dans la même dynamique en prévoyant qu'en cas de défaillance en matière de police administrative, « *le représentant de l'État doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires. Elle peut également intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée* »<sup>1115</sup>.

---

<sup>1115</sup> Art. 300 du Code des collectivités territoriales au Mali.

**481.** - L'autorité de tutelle dispose de l'aptitude à se substituer au maire pour l'ensemble des mesures concernant le maintien ou le rétablissement de l'ordre public. On est ici dans les cas d'hypothèses prévus par le code général des collectivités territoriales en France à l'article L. 2215-1<sup>1116</sup>. Toutefois, à la différence de ce texte, la règle de la mise en demeure préalable est formellement énoncée dans les textes africains précités. Le préfet ne peut intervenir en lieu et place de l'autorité décentralisée sans avoir pris le soin de la mettre en demeure. Cette règle de mise en demeure préalable est considérée en droit français comme un principe général inhérent au droit de la tutelle<sup>1117</sup>. C'est ce qui justifie que malgré son absence dans l'énoncé de l'article 2215-1 CGCT, le juge administratif rappelle constamment le respect de cette exigence préalable au préfet<sup>1118</sup>. Si ces exigences sont respectées alors la responsabilité de la commune sera retenue en cas de dommage dû à l'exercice du pouvoir de substitution par le préfet. En revanche, l'abstention par l'État de l'exercice de son pouvoir de tutelle entraîne la mise en jeu de sa responsabilité pour faute lourde<sup>1119</sup>.

**482.** - Le pouvoir de substitution du préfet en matière administrative s'applique aussi en matière budgétaire. L'autorité de tutelle peut régler le budget d'une collectivité en cas de carence de l'organe délibérant ou d'incapacité de celui-ci à adopter un budget équilibré. La procédure comporte une navette entre les services du représentant de l'État et la collectivité territoriale afin de permettre à l'organe délibérant de rectifier lui-même son budget. Toutefois, si après une seconde lecture du budget, la nouvelle délibération ne procède pas « *aux corrections demandées ou si le budget n'est pas retourné dans le délai d'un mois à compter de son renvoi à l'ordonnateur, l'autorité de tutelle, après mise en demeure adressée à la collectivité restée infructueuse pendant quinze jours, apporte les modifications nécessaires et arrête le budget dans les quinze jours suivants* »<sup>1120</sup>.

---

<sup>1116</sup> Art. L. 2215-1 al. 1 et 2 du CGCT en France : « *Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23* ».

<sup>1117</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 886.

<sup>1118</sup> CE, 9 février 1995, *Eoux Le Brigand, Lebon*, p. 78 ; CE, 27 novembre 1974, *Min. de l'Intérieur contre Bertranuc et a., Lebon*, p. 584.

<sup>1119</sup> Voir en ce sens la jurisprudence française, CE, 25 juillet 2007, *Sté France Télécom, Sté Axa Corporate solutions assurances, Lebon*, p. 707 ; *AJDA*, 2007, p. 1557.

<sup>1120</sup> Art. 221 du CGCT au Niger.

**483.** - De la même façon, l'autorité de tutelle peut inscrire d'office les dépenses obligatoires lorsque le conseil de la collectivité territoriale n'a pas alloué les sommes suffisantes ou n'a pas prévu d'allocation correspondante à cet effet. Là encore, la substitution n'est possible qu'après une mise en demeure. En ce sens, l'article 356 de la loi n° 2019-006 au Togo prévoit que, « *lorsque l'autorité de tutelle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité ou l'a été pour un crédit insuffisant, elle adresse une mise en demeure à la collectivité concernée. Si dans un délai de trente jours, la collectivité ne se conforme pas à la mise en demeure, l'autorité de tutelle inscrit d'office cette dépense au budget de la collectivité et fait injonction au conseil de l'accompagner de ressources nécessaires* ». La tutelle budgétaire du représentant de l'État s'exerce toutes les fois que ce dernier intervient à travers son pouvoir de substitution d'action pour régler le budget d'une collectivité territoriale : soit parce qu'il n'a pas été adopté dans les délais requis, soit parce qu'il n'est pas voté en équilibre, soit encore parce qu'une dépense obligatoire a été omise. Les pouvoirs de l'autorité de tutelle pour sanctionner l'inaction d'une collectivité en matière budgétaire sont ainsi considérablement étendus. La substitution d'action lui permet d'exercer les pouvoirs de la collectivité en matière budgétaire. Or le budget est l'instrument par excellence qui permet de traduire la politique locale en action concrète et réalisable.

**484.** - Aussi contestable qu'il puisse paraître, en raison du dessaisissement temporaire des compétences décentralisées, le pouvoir de substitution d'action de l'autorité de tutelle permet d'éviter un déni d'administration. Si, après rappel de son obligation d'agir, la collectivité locale refuse de prendre les mesures nécessaires, c'est elle-même qui ne respecte pas sa propre compétence, et se met en situation illégale. Dès lors, l'autorité de tutelle peut agir pour corriger cette illégalité, avec une compétence liée quant au but à atteindre, moins liée quant aux moyens<sup>1121</sup>. Pour cela, il faut relativiser l'influence du procédé de substitution sur l'autonomie des collectivités territoriales. En refusant d'agir, les collectivités territoriales peuvent ainsi obliger l'autorité de tutelle à agir dans les cas où elles souhaitent faire porter la responsabilité politique d'une décision à l'État<sup>1122</sup>. Toutefois, il aurait été préférable de renforcer les garanties de la libre administration des collectivités territoriales en faisant

---

<sup>1121</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, op.cit.*, p. 334.

<sup>1122</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes, op.cit.*, p. 215.

intervenir un tiers : le juge des comptes. Malgré sa présence formelle dans les textes, le juge de la Cour des comptes n'est que très peu, voire jamais, à notre connaissance, sollicité pour participer de manière active à l'action budgétaire des collectivités territoriales. Son action se résume dans les rares cas à la vérification des atteintes aux deniers publics. L'autonomie reconnue aux collectivités territoriales est confrontée sans cesse aux interventions du pouvoir central dans le cadre du contrôle des actes. En outre, ainsi que nous allons voir, l'État dispose d'un pouvoir de sanction sur les élus pris individuellement ou collectivement en tant que membre d'un organe délibérant.

### B- Le contrôle exercé par l'État sur les organes des collectivités territoriales

**485.** - Le pouvoir central dispose des moyens de réprimer les collectivités territoriales. Dans le contexte actuel marqué par une volonté de renforcement de la décentralisation, les mécanismes de sanctions prévues par le législateur à l'encontre des organes décentralisés peuvent avoir quelque chose de malséant. En effet, la tutelle sur les organes encore appelée la tutelle sur les personnes utilise des procédés qui dépassent le cadre du contrôle généralement admis sur les autorités décentralisées. La tutelle de l'État sur les organes des collectivités territoriales implique la compétence du pouvoir central pour l'exercice d'un pouvoir disciplinaire soit sur un agent soit sur un organe en fonction au sein d'une personne morale de droit public distinct de lui<sup>1123</sup>. Ce faisant, il ne correspond plus en réalité à un pouvoir de tutelle, mais à un pouvoir hiérarchique<sup>1124</sup> identique à celui qu'exerce l'autorité supérieure sur ses subordonnées dans la fonction publique. Le pouvoir de sanction sur les organes induit une subordination des autorités décentralisées au pouvoir central. Si la volonté de préserver une bonne administration des services publics locaux permet de justifier ce pouvoir de l'État, il faut néanmoins trouver l'équilibre entre la nécessaire préservation des prérogatives de l'État et la protection de l'autonomie des collectivités territoriales. Parmi les mécanismes de sanction des collectivités, on distingue traditionnellement celles qui concernent les élus individuellement et celles qui les touchent collectivement. Les développements qui vont suivre s'articuleront donc autour des sanctions individuelles (1°) et des sanctions collectives (2°).

---

<sup>1123</sup> G. VEDEL, P. DELVOLLE, *Droit administratif général, op.cit.*, p. 395.

<sup>1124</sup> R. CHAPUS, *Droit administratif général, op.cit.*, n° 412 et s.

## 1. Le pouvoir de sanction individuelle de l'État

**486.** - Les membres des organes délibérants des collectivités territoriales peuvent, individuellement, faire l'objet d'un contrôle qui sanctionne leur mauvaise volonté dans l'exercice de leur fonction d'élu ou leur négligence. Toutefois, le régime des sanctions individuelles n'est pas uniforme. Il varie en fonction de ceux qui sont frappés par les sanctions. Ainsi, le droit positif distingue deux catégories de sanctions : celle qui concerne l'ensemble des conseillers des collectivités territoriales, la démission d'office (a) et celle qui ne touche que les autorités exécutives c'est-à-dire la suspension et la révocation (b).

### a) *La démission d'office des conseillers des collectivités territoriales*

**487.** - De toutes les hypothèses qui peuvent entraîner la démission d'office d'un élu local, il y en a une qui fait l'unanimité absolue dans le droit positif des pays de la présente étude : la démission d'office pour cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité. À celle-ci, il faudrait ajouter au Mali les cas de démission d'office dus à « *l'application des décisions de justice, la perte de la capacité électorale, le refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur* »<sup>1125</sup> et au Niger, « *l'incapacité physique ou mentale dûment constatée, l'absence non motivée à trois sessions successives* » ainsi que « *la perte de la capacité électorale* »<sup>1126</sup>. L'autorité de tutelle intervient dans la procédure de démission d'office. Elle conserve en la matière un rôle important. Toutefois, des voies de recours sont prévues par les textes en cas de contestation.

**488.** - Doit être déclaré démissionnaire d'office, tout membre d'un conseil élu d'une collectivité territoriale qui, pour une cause quelconque, se trouve dans l'un des cas d'inéligibilités ou d'incompatibilités prévu par la loi<sup>1127</sup>. Cette inéligibilité ou incompatibilité intervenue postérieurement à l'élection est constatée par le ministre chargé des collectivités territoriales<sup>1128</sup> ou dans certains cas par le représentant de l'État dans la circonscription<sup>1129</sup>. L'autorité de tutelle se trouve dans ce cas dans une situation de compétence liée pour

---

<sup>1125</sup> Art. 18, 91 & 159 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1126</sup> Art. 41 du CGCT au Niger.

<sup>1127</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 12.

<sup>1128</sup> *Idem* ; art. 41 du CGCT au Niger.

<sup>1129</sup> C'est le cas du Burkina Faso et du Mali. Voir les articles 173 & 253 du CGCT au Burkina-Faso et les articles 19, 92 & 160 du code des collectivités territoriales au Mali.

prononcer la démission d'office. Il se borne simplement, sans aucune appréciation personnelle, à tirer les conséquences d'un cas d'inéligibilité prévue par les textes de loi. Cette inéligibilité peut résulter de la perte de la capacité électorale à la suite d'une condamnation, le plus souvent pénale, devenue définitive. Il faut signaler à ce niveau que la loi nigérienne prévoit une révocation de plein droit de tout conseiller ayant fait l'objet d'une condamnation pour crime ou délit<sup>1130</sup>. Cette disposition montre, ainsi que l'écrit Bertrand Faure à propos du droit français, que sous l'expression « démission d'office », c'est un véritable pouvoir de révocation des conseillers qui est reconnue à l'autorité de tutelle<sup>1131</sup>. Le conseiller déclaré démissionnaire d'office peut intenter un recours devant la juridiction compétente<sup>1132</sup>. La même faculté est reconnue aux conseillers pris individuellement et à tout citoyen en cas de refus de l'autorité de tutelle de déclarer la démission d'office<sup>1133</sup>.

**489.** - La démission d'office procède également du refus d'un conseiller d'exercer une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi. C'est une hypothèse expressément prévue par le code des collectivités territoriales au Mali. Le problème est alors de déterminer quelles sont les obligations à la charge des conseillers élus qui peuvent être sanctionnées dans ce cas de figure. Les textes de loi font peser peu d'obligations directes à la charge des élus. En ce sens, la question de l'obligation d'assister aux réunions de l'assemblée délibérante fait l'objet d'une appréciation différente selon les pays. Au Burkina Faso, tout conseiller qui s'absente des sessions de l'assemblée délibérante « *de façon continue durant une année est considéré comme démissionnaire, sauf cas d'invalidité temporaire dûment établie. Le constat est effectué par l'autorité de tutelle rapprochée au regard des états de présence du secrétariat des sessions du conseil* ». Il en est de même au Niger où la démission d'office peut être prononcée en cas d'absence non motivé à trois sessions successives. La loi n° 2019-006 au Togo prévoit en ces articles 112 pour les communes et 259 pour les régions que « *tout membre du conseil [régional ou municipal] qui, sans motif reconnu légitime par le conseil, a manqué à trois sessions ordinaires successives, peut, après avoir été admis à fournir ses explications, être suspendu pour trente jours par [le gouverneur ou le préfet] sur proposition du président du conseil* ». Les absences répétées et successives d'un conseiller

---

<sup>1130</sup> Art. 42 du CGCT au Niger.

<sup>1131</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 108.

<sup>1132</sup> Art. 19, 92 & 160 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 41 du CGCT au Niger ; Loi n° 2019-006 préc., art. 12.

<sup>1133</sup> *Idem*.

constituent dans les deux premiers pays un cas de démission d'office alors qu'au Togo le conseiller ne peut que faire l'objet d'une suspension. Cette dernière entraîne par voie de conséquence la perte de la jouissance des avantages due à la fonction, notamment les indemnités de sessions et de déplacement<sup>1134</sup>. Au Mali, ce cas qui est considéré comme un refus d'un conseiller de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi a été supprimé en 2012 par la loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales au Mali. Sous le régime de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995, une absence non motivée à plus de deux sessions au cours d'une année pouvait entraîner la démission d'office.

**490.** - L'imprécision de ce cas de figure de la démission d'office renforce l'emprise de l'État sur les collectivités territoriales. Alors que dans les hypothèses précédentes, l'autorité de tutelle est en situation de compétence liée, elle se retrouve ici en situation de déterminer, au regard de l'imprécision de la loi, ce qui constitue une obligation ou non à la charge d'un conseiller. Il faut signaler qu'en droit français, les absences successives aux séances de l'assemblée délibérante ne sont plus sanctionnées, car elles ne sont plus considérées comme un refus du conseiller de remplir une fonction dévolue par la loi. Il s'agit d'un droit qui appartient en propre au conseiller du fait de son élection<sup>1135</sup>. Aussi, lorsqu'un conseiller refuse d'accomplir une fonction qui lui dévolue par la loi, notamment de surveiller un bureau de vote, c'est au tribunal administratif qu'il revient de prononcer la démission d'office<sup>1136</sup>. La juridictionnalisation de la procédure offre une plus grande garantie aux élus en allégeant la tutelle de l'État. Son absence ainsi que l'insuffisance des garanties procédurales dans certains cas renforcent le pouvoir des autorités de tutelle à l'égard des autorités décentralisées.

*b) La suspension et la révocation des autorités exécutives locales*

**491.** - Hormis les hypothèses d'inéligibilités ou d'incompatibilités, de démission, de destitution ou de décès qui peuvent conduire à mettre fin au mandat en cours de l'exécutif local, ce dernier peut faire l'objet d'une suspension ou d'une révocation. La suspension ou la

---

<sup>1134</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 111 pour les conseillers municipaux et art. 258 pour les conseillers régionaux.

<sup>1135</sup> CE, 6 novembre 1985, *Mairie de Viry-Châtillon, Lebon*, p. 520.

<sup>1136</sup> CGCT, art. 2121-5 pour les conseillers municipaux ; art. 3121-4 pour les conseillers départementaux ; art. 4132-2-1 pour les conseillers régionaux ; CE, 20 février 1985, *Behuret, Lebon*, p. 311.

révocation des autorités exécutives locales prend la forme d'une sanction disciplinaire. La nature de ces sanctions renforce ainsi que nous l'avons montré précédemment l'ambiguïté autour de la notion de tutelle<sup>1137</sup>. Elle semble se doubler d'un contrôle hiérarchique exercé par l'autorité de tutelle sur l'exécutif local. L'indépendance de ce dernier en sort fortement limitée. L'existence du contrôle hiérarchique du préfet sur les maires s'explique par le dédoublement fonctionnel du maire qui agit à la fois comme autorité du pouvoir central et aussi en tant qu'autorité décentralisée. Toutefois, il faut relever que la compétence de l'autorité de tutelle va au-delà des seuls cas dans lesquels le maire agit en qualité d'agent de l'État. Sa compétence est étendue à toutes les fautes commises par le maire, peu importe à quel titre ce dernier a agi. Cette solution s'applique à l'ensemble des autorités exécutives, quel que soit le niveau de collectivité. L'autorité de tutelle dans les pays ouest-africains dispose d'une relative liberté dans le choix de la sanction. Cependant, l'exercice de cette liberté même encadrée au niveau procédural n'est que très peu tempéré par le contrôle du juge administratif au regard de la gravité de la sanction.

**492.** - À la différence du Mali et de la France ; le Niger, le Burkina Faso et le Togo apportent dans la loi des précisions sur les faits qui sont de nature à justifier la révocation des autorités exécutives locales. Seules les fautes d'une certaine gravité peuvent justifier la sanction. Sont considérées comme tels au sens de l'ordonnance n° 2010-54 portant code général des collectivités territoriales au Niger les faits ci-après : « *détournement des biens et/ou des deniers publics dûment constatés par les services compétents ; concussion et/ou corruption ; prêts irréguliers d'argent sur les fonds de la [collectivité] ; faux en écriture publique et usage de faux ; endettement de la [collectivité] résultant d'une faute de gestion ; refus de signer et/ou de transmettre à l'autorité de tutelle une délibération du conseil régional ; refus de convoquer et de réunir le conseil [de la collectivité] conformément aux textes en vigueur ; absence de plus de six (6) mois pour des raisons autres que celles relatives à l'intérêt de la [collectivité] ou de santé ; condamnation pour des faits et actes punis par la loi, à l'exception des contraventions de simple police ou des délits d'imprudence, hormis les cas de délit de fuite concomitant* »<sup>1138</sup>. La loi togolaise ainsi que le code burkinabè prévoient la révocation des organes exécutifs pour les mêmes faits<sup>1139</sup>.

---

<sup>1137</sup> Voir *supra* n° 433 et s.

<sup>1138</sup> Art. 63 pour les communes et art. 136 pour les régions du CGCT au Niger.

<sup>1139</sup> Cf. Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 135 pour les communes et art. 283 pour les régions ; CGCT Burkina-Faso : art. 184 pour les régions et art. 272 pour les communes.

L'énumération des cas dans lesquels peuvent intervenir ces mesures exceptionnelles par leur gravité constitue une garantie supplémentaire pour les élus et protège mieux leur indépendance.

**493.** - En cas de survenance de l'un de ces cas, la révocation du maire est prononcée par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre chargé de la décentralisation<sup>1140</sup>. Dans un État de droit, un tel décret doit être motivé ainsi que le prévoit expressément la loi malienne<sup>1141</sup> et les autorités décentralisées doivent pouvoir en demander l'annulation devant la juridiction administrative. L'autorité décentralisée doit être avertie de la mesure prise en son contre et être en mesure de s'expliquer en défense avant l'intervention de la sanction. Les codes maliens, nigériens et burkinabè, prévoient à cet effet que toute révocation d'une autorité décentralisée doit se faire dans le respect des droits de la défense. L'autorité décentralisée est ainsi invitée à fournir des explications soit de manière écrite<sup>1142</sup> ou orale<sup>1143</sup>.

Aussi, l'autorité de tutelle peut prononcer la suspension des autorités exécutives. Elle dispose donc d'une liberté dans le choix de la sanction à infliger. La mesure de suspension est prononcée par arrêté du ministre chargé de la décentralisation ou par le représentant de l'État. Au sens des articles 62 et 134 de l'ordonnance n° 2010-054 précitée, la suspension peut intervenir « *sur saisine d'au moins un membre du conseil et après rapport du représentant de l'État par arrêté motivé du ministre en charge de la tutelle des collectivités territoriales pour une durée n'excédant pas un (1) mois* ». Ce délai est de trois mois au Burkina Faso<sup>1144</sup> et au Mali<sup>1145</sup>. À l'expiration du délai, le maire ou le président du conseil reprend ses fonctions. Les deux procédés de sanction : la suspension et la révocation sont complètement indépendantes. Une mesure de révocation peut être prononcée sans une suspension préalable. En l'état actuel, le droit de la décentralisation togolais ne garantit pas à l' élu mis en cause le respect du principe des droits de la défense. Le législateur togolais ne prévoit pas non plus la possibilité de suspension des autorités décentralisées.

---

<sup>1140</sup> Voir not., Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 134 pour les communes et art. 282 pour les régions.

<sup>1141</sup> Loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 *préc.*, art. 57 pour les communes, articles 131 pour les cercles et 197 pour les régions.

<sup>1142</sup> Cf. art. 63 et 134 respectivement pour les communes et les régions du CGCT au Niger ; Loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 *préc.*, art. 55, 128, 197 respectivement pour les communes, les cercles et les régions.

<sup>1143</sup> Art. 191 & 271 respectivement pour les communes et les régions du CGCT au Burkina-Faso.

<sup>1144</sup> *Idem*.

<sup>1145</sup> Loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 *préc.*, art. 57, 130, 196 respectivement pour les communes, les cercles et les régions.

494. - Cependant, à l'instar des autres pays, l'autorité décentralisée dispose d'une voie de recours pour faire annuler la sanction. C'est le sens de l'article 284 qui dispose que, « *toute décision portant [...] révocation est susceptible de recours devant la juridiction compétente* ». C'est seulement en cas de contestation que le juge sera amené à se prononcer sur la régularité de la révocation. En l'absence d'un contentieux administratif, on peut toujours s'interroger sur l'étendue du contrôle du juge. L'interrogation est d'autant plus pertinente quand on sait que l'administration publique en Afrique est marquée par une politisation à outrance<sup>1146</sup>. L'absence de garanties formelles couplée à celle d'une pratique administrative dont les règles et les modalités de gestion ne sont pas toujours bien rodées conduit inévitablement vers des sanctions prononcées sur des motifs politiques. En droit français, le juge administratif exerce un contrôle normal sur l'appréciation de la faute de nature à justifier la sanction et un contrôle poussé de proportionnalité sur l'adéquation entre la faute et la sanction prononcée<sup>1147</sup>. Ce type de contrôle prend mieux en compte le fait que le maire est une autorité démocratiquement élue, réalité avec laquelle le pouvoir central doit concilier l'exercice de son contrôle<sup>1148</sup>.

Dans ces circonstances, le fait pour le Conseil constitutionnel français d'avoir jugé à l'occasion d'une QPC que la possibilité de révoquer un maire est conforme à la Constitution, et notamment au principe de la libre administration paraît moins choquant<sup>1149</sup>. L'autorité exécutive dispose de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement son indépendance. On ne peut pas en dire autant des collectivités territoriales africaines. La rareté voire l'absence de contrôle du juge se conjugue avec l'absence de garanties procédurales suffisantes pour accroître le pouvoir de l'État sur les élus locaux. La mise en œuvre du régime disciplinaire peut très vite devenir une occasion pour un règlement de comptes politiques. De plus, l'autorité de tutelle dispose du pouvoir de dissolution de l'assemblée délibérante.

---

<sup>1146</sup> A. KONTCHOU KOUOMEGNI, « Administration publique et politique en Afrique francophone (Nord et Sud Du Sahara) », *Présence Africaine*, n°127/128, 1983, pp. 261 ; M. BAH, *La politisation des administrations publiques en Afrique*, L'Harmattan, 2021.

<sup>1147</sup> CE, 22 mars 2010, *Dalongeville*, *AJDA*, 2010, p. 664 ; note C.-A. Dubreuil.

<sup>1148</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 324.

<sup>1149</sup> Déc. n° 2011-210 QPC du 13 janvier 2012, *M. Ahmed S. Lebon*, p. 78.

## 2. Le pouvoir de sanction collective de l'État

**495.** - Les assemblées délibérantes peuvent être dissoutes par le pouvoir central. Il s'agit de la sanction la plus grave qui frappe collectivement l'ensemble des élus locaux en mettant fin, avant le terme normal, à leur mandat électif. La dissolution, faisait remarquer Guy Melleray, reste en la forme un procédé de centralisation administrative<sup>1150</sup>. Elle procède d'une décision de l'État. Une décision grave écrit Bertrand Faure au regard du principe d'indépendance des collectivités vis-à-vis de l'État que manifeste l'élection des autorités locales au suffrage universel<sup>1151</sup>. En Afrique, certains États notamment, le Niger, le Mali ont tenté d'améliorer le régime de la dissolution en prévoyant en amont une possibilité de suspension préalable. Toutefois, comme c'est le cas en droit français, la volonté d'« humanisation » de la tutelle sur les collectivités n'a pas remis en cause le pouvoir de dissolution<sup>1152</sup>. Au regard de la gravité de ce procédé, sa mise en œuvre est soumise à un formalisme procédural rigoureux **(a)** et emporte des conséquences sur le fonctionnement des collectivités **(b)**.

### *a) Les conditions d'exercice du pouvoir de dissolution*

**496.** - Les articles 116 et 263 de la loi n° 2019-006 précitée prévoient au Togo que, « *en cas de dysfonctionnement, notamment de dissension grave en son sein, le conseil municipal [et le conseil régional] peut être dissous par décret en conseil des ministres sur le rapport du ministre chargé de la décentralisation* ». Les codes nigérien et burkinabè prévoient également que, lorsque le fonctionnement d'un conseil municipal ou régional se révèle impossible, sa dissolution est prononcée par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales<sup>1153</sup>. L'analyse rapprochée de ces dispositions permet de dégager comme condition standard de l'exercice du pouvoir de dissolution le « fonctionnement impossible » de l'organe délibérant constaté notamment par une « dissension grave en son sein ». Ce standard s'applique donc à la situation du Mali puisque le législateur ne précise pas dans quels cas les conseils municipaux, de cercles et régionaux peuvent être dissous. Les articles 8, 81 et 148 du

---

<sup>1150</sup> G. MELLERAY, *La tutelle de l'État sur les communes*, *op.cit.*, p. 270.

<sup>1151</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 113.

<sup>1152</sup> *Idem.*

<sup>1153</sup> Art. 177 du CGCT au Niger ; art 177 et 251 du CGCT au Burkina-Faso.

code des collectivités territoriales au Mali se contentent d'affirmer que les assemblées délibérantes des trois catégories de collectivités peuvent être dissoutes. Si les causes réelles de la dissolution ne sont précisées, la loi malienne prévoit qu'en cas de dissolution, l'organe délibérant « *est admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise de son président, au représentant de l'État* » dans la circonscription. La dissolution ne pouvant intervenir qu'après, par décret motivé pris en conseil des ministres<sup>1154</sup>.

497. - En somme, la dissolution de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ne peut être obtenue que par décret pris en conseil des ministres. L'initiative d'une telle sanction est confiée par la loi à l'autorité de tutelle, en l'occurrence le ministre chargé de la décentralisation. La dissolution ne peut être prononcée que, d'une part, dans le cas du Burkina Faso, du Niger et du Togo après avoir entendu le rapport du ministre chargé de la tutelle, d'autre part, dans le cas du Mali après les observations écrites du président du conseil représentant l'organe délibérant. Les lois africaines précitées sont particulièrement claires sur la procédure de dissolution. En revanche, les cas et les motifs de dissolution ne bénéficient pas du même traitement. En effet, la loi évoque l'hypothèse d'un « dysfonctionnement » ou d'un « fonctionnement impossible » dû notamment à de graves dissensions au sein des assemblées locales sans toutefois préciser en quoi consisteraient ces dissensions. Il est possible de considérer que la dissension grave peut être caractérisée par un désaccord profond entre le maire et le conseil municipal mettant en péril la gestion administrative de la commune. Bien que cette analyse puisse donner une grille de compréhension, l'impossibilité de fonctionner normalement et de gérer la commune est aussi incertaine. D'une part, si l'on peut considérer que le fonctionnement normal de l'assemblée locale dépend par exemple de la tenue à des intervalles réguliers des sessions de l'assemblée<sup>1155</sup> ; il faudrait d'autre part, déterminer le délai à partir duquel l'autorité de tutelle peut considérer que le fonctionnement d'une assemblée est devenu impossible. Cette impossibilité doit-elle être durable ou s'agit-il de difficultés répétées dans le temps ?

---

<sup>1154</sup> Art. 10, 82 et 150 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1155</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, *op.cit.*, p. 320.

**498.** - La connaissance des causes exactes de la dissolution n'est pas facile à identifier malgré l'obligation de motivation qui pèse sur une telle décision. Le respect de cette exigence ne peut être contrôlé que par le juge administratif, mais encore faut-il qu'il ait eu un recours contentieux. Ce qui semble très rare. L'étude empirique des cas de dissolution permet de déceler les conditions réelles pour l'exercice du pouvoir de dissolution. Le gouvernement du Niger a dissous le 12 juin 2020 les conseils municipaux des communes rurales de Hamdallaye, de Doungou, de Gamou et de Akoubounou, en indiquant « *des irrégularités et pratiques frauduleuses dans la gestion administrative, financière et comptable desdites communes* », entraînant un « *dysfonctionnement avéré se traduisant par un blocage prolongé de leurs organes délibérants* ». Le 14 novembre 2007, un décret portant dissolution des conseils communaux a dissous les conseils des communes rurales de Baguindadougou, Fanga et Korarou au Mali aux motifs d'une « *violation caractérisée des dispositions de certains textes régissant l'administration et la gestion de ces communes, en plus de graves et persistantes dissensions qui ont fini par entraîner une paralysie complète de leurs conseils communaux* ». Le gouvernement burkinabè a procédé également à la dissolution de 15 conseils municipaux et un conseil régional en mars 2017. Sur les raisons de cette dissolution, le décret explique qu'à la suite des élections municipales du 22 mai 2016, « *le processus de mise en place des exécutifs locaux a été émaillé d'incidents ayant empêché le fonctionnement et l'élection des membres des exécutifs locaux dans 15 communes et un conseil régional* ». In fine, la dissolution des assemblées délibérantes ne peut intervenir qu'à une double condition : l'existence d'une violation de textes d'une particulière gravité mettant en péril la gestion administrative de la collectivité et des dissensions graves ayant des répercussions sur le fonctionnement normal des assemblées.

**499.** - Par ailleurs, le législateur nigérien prévoit à l'article 175 du CGCT que, « *en cas d'urgence et lorsque son fonctionnement est bloqué, le conseil municipal ou régional peut être suspendu par arrêté du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales sur rapport du représentant de l'État aux fins de chercher une solution à la crise. La durée de la suspension ne peut excéder un mois* ». Cette procédure de suspension provisoire de l'assemblée délibérante est également prévue dans la loi malienne pour une durée de trois mois sans toutefois que soient précisées les circonstances dans lesquelles l'autorité de tutelle doit y avoir recours. À titre exceptionnel, le CGCT burkinabè prévoit que la dissolution peut être prononcée par voie de mesure générale « *en situation de dysfonctionnement grave et général menaçant la paix et la cohésion sociales au sein des collectivités*

*territoriales*»<sup>1156</sup>. Renforçant la solennité de la procédure, l’alinéa 3 de l’article 172 prévoit dans le cas des conseils régionaux que le gouvernement doit en informer le parlement dans un délai de trente jours<sup>1157</sup>. En application des dispositions précitées, il a été prononcé le 1<sup>er</sup> février 2022 la dissolution de tous les conseils de collectivités territoriales au Burkina Faso<sup>1158</sup> par le président du mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration créé à l’issue du coup d’État du 23 janvier 2022. Une fois la dissolution prononcée, elle emporte un certain nombre de conséquences.

*b) Les conséquences de l’exercice du pouvoir de dissolution*

**500.** - L’assemblée locale dissoute, la loi organise des mesures transitoires pour la gestion des affaires courantes. Ainsi, le secrétaire général de la collectivité sous le contrôle du représentant de l’État ou le président du conseil assure l’expédition des affaires courantes en attendant la mise en place d’une délégation spéciale au Niger et au Mali<sup>1159</sup>. Cette tâche revient directement à l’autorité de tutelle, le gouverneur ou le préfet au Burkina Faso<sup>1160</sup>. Le législateur habilite aussi le gouvernement à procéder à l’institution d’une délégation spéciale qui va se substituer à l’organe délibérant dans la gestion de la collectivité. La délégation spéciale est instituée non seulement dans le cas de la dissolution, mais aussi en cas de démission de tous les membres du conseil ou de l’annulation définitive de leur élection ou encore dans l’hypothèse prévue à l’alinéa 2 des articles 172 et 251 précités.

**501.** - La délégation spéciale est nommée, dans les quinze jours qui suivent la dissolution, la démission ou l’annulation par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de la décentralisation<sup>1161</sup>. Au Mali, seule la nomination de l’autorité intérimaire au niveau régional se fait par la voie du décret. Pour les communes et les cercles, c’est un arrêté du ministre en charge de la décentralisation qui est prévu par la loi<sup>1162</sup>. L’acte instituant la

---

<sup>1156</sup> Art. 172 al. 2 & 251 al. 2 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1157</sup> Cette procédure en prévue en droit français pour les cas des conseils départementaux et régionaux. Voir CGCT, art. 3121-5 pour les départements et art. 4132-3 pour les régions.

<sup>1158</sup> Décret n° 2022-004 portant dissolution des conseils des collectivités territoriales.

<sup>1159</sup> Art.177 al. 3 du CGCT au Niger.

<sup>1160</sup> Art. 173 et 252 du CGCT au Burkina-Faso.

<sup>1161</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 116 et 264.

<sup>1162</sup> Art. 12, 85 et 152 du code des collectivités territoriales au Mali.

délégation spéciale désigne le président et le vice-président. La loi burkinabè prévoit quant à elle que la délégation spéciale est présidée par le représentant de l'État<sup>1163</sup>. La composition de la délégation spéciale varie d'un pays à l'autre. La loi togolaise prévoit que la délégation spéciale est composée de cinq à sept membres en fonction d'un seuil de 100 000 habitants pour les communes et de neuf membres pour toutes les régions<sup>1164</sup>. Aucun membre du conseil dissout ne peut faire partie de la délégation spéciale<sup>1165</sup>. La délégation spéciale ainsi nommée fait à la fois office d'organe délibérant et d'organe exécutif. Les fonctions exécutives sont assurées par le président et le vice-président de la délégation spéciale. Elle se substitue aux organes de la collectivité dans la gestion des affaires courantes. La délégation spéciale ne peut en aucun cas engager les finances locales au-delà des ressources disponibles de l'exercice en cours<sup>1166</sup>, ni « *aliéner ou échanger les biens meubles et immeubles des collectivités ; créer des services publics ; contracter des emprunts ou autoriser le recrutement du personnel* »<sup>1167</sup>.

Enfin, la délégation spéciale est mise en place jusqu'à la tenue des prochaines élections qui doivent intervenir dans un délai allant de trois à six mois selon les pays à compter de la date de nomination. Des possibilités de prorogation d'une durée de six mois sont prévues en cas d'empêchement dans l'organisation des élections au Niger<sup>1168</sup> et au Mali. Le code des collectivités territoriales de ce dernier pays prévoit en ce sens que, « *lorsque les circonstances ne permettent pas le déroulement normal de la consultation électorale en vue du renouvellement d'un conseil communal dissous [...] le ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'État dans la région et avant l'expiration du délai de six mois prévu à l'alinéa précédent, peut proroger par arrêté la durée des pouvoirs de l'autorité intérimaire. Cette prorogation ne peut excéder douze mois* »<sup>1169</sup>. Aucune possibilité de prolongation n'est prévue par le législateur togolais, mais on peut douter de la tenue d'élections dans les délais prévus. Les communes togolaises ont été déjà placées auparavant sous le régime de la délégation spéciale pendant 32 ans avant la tenue des dernières élections locales en juin 2019.

---

<sup>1163</sup> Art. 173 & 252 *préc.*

<sup>1164</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 118 pour les communes et art. 265 pour les régions.

<sup>1165</sup> Art. 179 al. 2 du CGCT au Niger ; art. 13 al. 3 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1166</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 118 pour les communes et art. 265 pour les régions.

<sup>1167</sup> Art. 178 al. 2 du CGCT au Niger.

<sup>1168</sup> *Ibid.*, art. 180 al. 2.

<sup>1169</sup> Art. 14 al. 2 du code des collectivités territoriales au Mali.

**502.** - Le contrôle des actes des collectivités territoriales par le juge a une portée relativement limitée. Non seulement ce contrôle est subordonné au bon vouloir du représentant de l'État, mais il existe également une certaine lenteur dans l'opérationnalisation d'un contentieux des actes administratifs locaux.



## Conclusion du chapitre 1

**503.** - Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont complexes. Créées et reconnues comme des personnes distinctes de l'État, les collectivités territoriales sont intégrées dans l'appareil administratif étatique. Dans une conception unitaire de l'État, les collectivités territoriales ne peuvent disposer d'un pouvoir législatif comparable à celui du parlement et par conséquent déterminer elles-mêmes leur champ d'intervention. Les collectivités territoriales ne doivent leurs compétences qu'à l'État par l'intermédiaire de la loi. En effet, pour garantir l'unité normative de l'État et l'uniformité de l'action publique, le législateur possède à titre exclusif, sur habilitation formelle de la Constitution, de l'aptitude pour définir les compétences des collectivités territoriales.

**504.** - L'intérêt de la collectivité territoriale, c'est-à-dire la volonté de satisfaire aux besoins spécifiques de sa population, ne coïncide pas toujours avec celui de l'État. Mais, dans l'expression de cet intérêt à agir pour répondre à un besoin spécifique, la collectivité ne peut aller au-delà de ce que la loi lui autorise expressément. L'existence d'intérêt public concurrents entre l'État et les collectivités territoriales explique le lien consubstantiel entre les concepts de tutelle et de décentralisation. Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales permet ainsi de garantir l'unité nationale et l'unité de l'ordre juridique. Le législateur africain se distingue en ce sens par la gamme variée des procédés de tutelle en vigueur. Malgré sa volonté affichée d'alléger la tutelle en passant d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*, la mutation demeure inachevée. L'intensité des contrôles se révèle même handicapante pour la liberté d'action des collectivités territoriales. *In fine*, dans la définition des compétences locales comme dans leur exercice, les collectivités territoriales subissent l'influence permanente de l'État sans pouvoir recourir utilement au juge administratif. Le processus de décentralisation ne peut s'épanouir véritablement sans une nouvelle approche des rapports entre l'État et les collectivités territoriales.



## Chapitre 2 – L’omnipotence de l’État dans l’attribution des moyens

505. - Le désengagement de l’État de la gestion de certains domaines dans le cadre du processus de décentralisation a pour conséquence l’accroissement progressif des compétences des collectivités territoriales. L’effectivité du processus de décentralisation ainsi entamée implique une prise en charge autonome des compétences transférées par les collectivités territoriales. La réalisation de la décentralisation suppose en effet que les collectivités territoriales puissent exécuter librement de façon autonome leurs missions dans les domaines que leur réserve l’État-législateur. Pour cela, elles doivent disposer de connaissance et de savoir-faire, c’est-à-dire d’une administration décentralisée capable d’assumer et de gérer efficacement ces nouvelles compétences. Aussi, la prise en charge concrète de ces nouvelles missions par les collectivités territoriales nécessite qu’elles puissent disposer de moyens financiers suffisants. La libre administration des collectivités territoriales qui se traduit notamment dans leur capacité d’agir de façon autonome doit bénéficier à la fois de la vigueur interne des collectivités et de la complicité bienveillante du pouvoir central<sup>1170</sup>. C’est sans doute le principal point d’achoppement de tout processus de décentralisation. Se posent en effet deux problèmes majeurs, celui de la réticence de l’État à laisser les collectivités se déployer librement et les difficultés notamment, en matière d’hommes et de finances que les autorités décentralisées rencontrent dans la gestion de leur collectivité. Il s’agira précisément ici de savoir où en sont les collectivités territoriales africaines sur ce dernier point.

506. - Si les instrumentistes composant l’orchestre sont identifiés et que chacun d’entre eux s’est vu affecter une partition, « *ils ne disposent pas véritablement des instruments leur permettant d’interpréter la symphonie encore inachevée de la décentralisation* »<sup>1171</sup>. Cette métaphore que nous empruntons à Jacques Baguenard résume assez bien l’état de la décentralisation dans les États d’Afrique noire francophone. Les collectivités territoriales ne disposent pas de ressources nécessaires pour mener à bien la mission de développement qui leur est confiée. Elles sont dans une situation de dépendance vis-à-vis du pouvoir central, unique pourvoyeur de ressources humaines de qualité (**Section 1**) et de moyens financiers (**Section 2**).

---

<sup>1170</sup> J. BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004, p. 23.

<sup>1171</sup> *Ibid.*, p. 26.

**Section 1 : La capacité déficitaire des collectivités territoriales en matière  
de ressources humaines**

**507.** - La nouvelle organisation administrative de l'État implique pour le fonctionnement des collectivités territoriales un personnel dont la situation juridique est assortie de garanties suffisantes pour assurer l'efficacité de l'action publique locale. Composée d'agents publics et de fonctionnaires, l'administration publique locale doit non seulement assurer la gestion des équipements et des infrastructures dont dispose la collectivité territoriale, mais aussi assurer la satisfaction des besoins des populations par l'octroi de prestations de qualité. À l'instar de la France en 1984<sup>1172</sup>, les pays de l'Afrique subsaharienne francophones se sont dotés — tardivement certes — de statuts propres à la fonction publique territoriale. Cependant, malgré l'adoption de ces statuts, les collectivités territoriales africaines ont du mal à pourvoir à leurs besoins en ressources humaines<sup>1173</sup>. Ce déficit en ressources humaines des collectivités territoriales s'apprécie à la fois qualitativement et quantitativement (§1).

**508.** - En outre, la détermination des règles relatives au recrutement et à l'emploi du personnel des collectivités territoriales est un élément important de leur libre administration. La fonction publique territoriale doit servir l'autonomie des collectivités territoriales. Or, il y a comme un paradoxe lorsqu'on observe les règles relatives à la fonction publique territoriale dans les pays africains. En effet, il semble difficile de servir l'autonomie des collectivités territoriales en dotant les agents d'un statut unique calqué sur le modèle de la fonction publique de l'État. La fonction publique territoriale dans les pays de la présente étude est marquée du sceau de l'État. Ce paradoxe est d'autant plus inquiétant dans la mesure où la politique de gestion des ressources humaines dans la sphère publique étatique n'est pas exempte de critiques. Elle apparaît très souvent comme peu innovante et dépourvue de dynamisme<sup>1174</sup>. En réalité, la réforme qu'appelle le statut de la fonction publique territoriale

---

<sup>1172</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>1173</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 434.

<sup>1174</sup> K. B. BEKPOLI, *L'approche statutaire de la fonction publique. Approche comparée de la notion de statut général en France et au Togo*, thèse, dactyl., Université de Poitiers, 2020.

constitue une occasion de repenser l'administration étatique sur le modèle de laquelle s'est construite la première (§2).

### §1.- Une administration publique locale en manque de compétences

**509.** - Les collectivités territoriales ont pour vocation principale de concourir au développement local, notamment par une offre de services publics capables de répondre aux besoins exprimés par la population. À ce titre, le législateur a entendu mettre à leur disposition des moyens juridiques afin d'exercer au mieux les compétences transférées. Le bilan de la décentralisation en matière de ressources humaines locale est loin d'être reluisant. Les collectivités territoriales ne disposent pas d'un personnel suffisamment qualifié pour la mise en œuvre de ses compétences. Cette incapacité des collectivités à disposer d'un personnel compétent en nombre suffisant pour répondre aux nombreux défis posés par l'exercice des compétences locales sert de justification à une recentralisation de l'exercice de certaines compétences par le biais des agences nationales placées sous la tutelle du pouvoir central (A). Aussi, pour combler le déficit en capacité des collectivités, certaines législations privent les autorités décentralisées de leur liberté de recrutement aux emplois supérieurs de la fonction publique territoriale remettant ainsi en cause leur autonomie de gestion (B).

#### A- Une carence en ressources humaines handicapante pour les collectivités territoriales

**510.** - Dans le cadre de l'exercice des compétences locales, le législateur confère aux autorités décentralisées le pouvoir de recruter et de gérer le personnel requis. L'article 307 de loi n° 2019-006 précitée consacre en des termes généraux cette possibilité offerte aux autorités décentralisées : « *l'exercice des compétences transférées confère aux collectivités territoriales le pouvoir de recruter et de gérer le personnel requis* ». Plus spécifiquement, la loi fait du président du conseil de la collectivité l'autorité compétente pour procéder au recrutement. L'article 87 du code général des collectivités territoriales au Niger prévoit en son article 87 que « *le maire est le chef hiérarchique du personnel municipal. Il nomme aux différents emplois de la commune conformément aux lois et règlements en vigueur* ». Toute création de postes d'emploi doit être autorisée par le conseil de la collectivité et inscrite au budget. L'article 17 de la loi n° 003-2017 portant statut de la fonction publique territoriale au Burkina Faso impose sous peine de nullité du recrutement,

l'expression du besoin ainsi que sa justification « *dans la note explicative jointe au budget au moment de son examen par le conseil de la collectivité* ». Par ailleurs, la loi précise que le transfert de compétences aux collectivités doit s'accompagner du transfert de personnel de l'État affecté aux services transférés. Le personnel des collectivités territoriales est donc composé de deux catégories d'agents publics. D'un côté, les agents titularisés et nommés dans les emplois permanents de la collectivité et de l'autre, les fonctionnaires de l'État en situation de détachement ou de mise à disposition relevant du statut général de la fonction publique de l'État. À ces deux catégories s'ajoutent dans une certaine mesure des agents contractuels de droit public. On peut donc constater que les dispositions textuelles existent et sont relativement claires, mais le problème de la faiblesse des ressources humaines persiste et constitue un frein à l'aboutissement du processus de décentralisation.

**511.** - La décentralisation se matérialise par un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Ce transfert de compétences suppose l'existence de compensations c'est-à-dire le transfert concomitant de la part de l'État des ressources nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences. Les compensations doivent être non seulement financières, mais aussi humaines. L'État doit transférer aux collectivités les agents publics dont les services ont été transférés. Il s'agit d'un élément consubstantiel à la politique de décentralisation ainsi que nous l'avons montré précédemment. Le transfert des ressources humaines s'effectue à travers deux techniques que sont le détachement et la mise à disposition ainsi qu'il ressort de l'article 74 de la loi n° 2019-006 précitée : « *des agents de l'État peuvent être détachés ou mis à disposition et affectés à l'exécution de tâches locales* ». Ces deux techniques sont garanties aux fonctionnaires par le statut général de la fonction publique. En réalité, seule la dernière technique permet de garantir un transfert de personnel aux collectivités, car elle relève de la seule décision de l'autorité de nomination. C'est un principe commun à toutes les fonctions publiques<sup>1175</sup>. Le détachement d'un fonctionnaire de l'État dans une collectivité territoriale ne peut être prononcé que sur une demande expresse de ce dernier<sup>1176</sup>. Or, vu l'état peu reluisant de la fonction publique territoriale, il y a peu de chance que des fonctionnaires se décident spontanément à rejoindre une collectivité territoriale. Au Burkina Faso, le tableau de bord

---

<sup>1175</sup> Cf. Statut général de la fonction publique, art. 102 al. 2 : « *La mise à disposition ne peut être décidée qu'à l'initiative de l'autorité de nomination* ».

<sup>1176</sup> *Ibid.*, art. 90 al. 2.

statistique de 2017 sur la décentralisation réalisée en 2020 montre que seul 0,8 % du personnel des collectivités territoriales est détaché. Ce chiffre est resté relativement constant entre 2012 et 2017 avec une hausse de 1,2 % en 2016, l'effectif total du personnel des collectivités étant de 6162 agents<sup>1177</sup>.

**512.** - Ainsi, la mise à disposition apparaît comme le moyen pour une administration ne disposant pas de ressources budgétaires lui permettant de nommer un fonctionnaire ou de l'accueillir dans le cadre d'un détachement<sup>1178</sup>. Elle est définie par l'article 101 de la loi n° 2013-002 du 21 janvier 2013 portant statut général de la fonction publique togolaise comme « *la position du fonctionnaire qui, placé hors de son Administration d'origine, continue à bénéficier dans son corps d'origine de ses droits à l'avancement et à la retraite, ainsi que de sa rémunération* ». En principe, elle est censée permettre aux collectivités décentralisées de bénéficier de l'expertise de cadres en provenance de l'État. Cependant, en pratique, le transfert de services et des agents déconcentrés n'est pas toujours effectif en raison de l'insuffisance des effectifs au niveau des directions régionales. Dans un rapport réalisé en 2017 sur la problématique des transferts des services techniques déconcentrés de l'État aux collectivités territoriales au Mali, il a été relevé notamment dans la région de Sikasso que la direction régionale de la jeunesse compte un (1) seul agent, quatre (4) au niveau de la direction régionale de l'agriculture et cinq (5) au niveau de la direction régionale des eaux et forêts<sup>1179</sup>. L'insuffisance de personnel qualifié au niveau même de l'État pour l'exercice des compétences transférées est criante. À titre illustratif, les dernières statistiques de répartition des fonctionnaires territoriaux datant de 2016 montrent que les fonctionnaires territoriaux sont au nombre de 2945 pour environ 700 collectivités territoriales<sup>1180</sup>. Bien que les chiffres soient en hausse par rapport à 2007 où on dénombrait seulement 2627 fonctionnaires<sup>1181</sup>, le besoin en ressources humaines qualifié demeure une préoccupation majeure.

---

<sup>1177</sup> Annuaire statistique 2017 de la décentralisation DGESS/MATDC.

<sup>1178</sup> P. COMBEAU, « Transferts de compétences et fonctions publiques », in J.-F. BRISSON (dir.), *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités*, *op.cit.*, p. 494.

<sup>1179</sup> <https://www.maliapd.org/plateforme-gt/wp-content/uploads/2018/11/RAPPORT-FINAL-DE-L'ETUDE-SUR-LA-PROBLEMATIQUE-DES-TRANSFERTS-DES-SERVICES-TECHN.pdf>, consulté le 1 juillet 2022.

<sup>1180</sup> Rapport Général du « contrôle physique des fonctionnaires du cadre de l'administration générale et des contractuels des collectivités territoriales » Septembre 2016.

<sup>1181</sup> C. VERGNE, « Décentralisation en Afrique francophone : Réflexions sur la réforme de la fonction publique territoriale », Banque Mondiale, Région Afrique, AFTPR, Septembre 2009, p. 7.

**513.** - Au Togo, à l'issue de l'élection municipale du 30 juin 2019, les communes nouvellement constituées ont hérité du personnel des anciennes délégations spéciales supprimées par décret présidentiel en novembre 2019<sup>1182</sup>. On note au sein de ce personnel une catégorie d'agents majoritairement peu qualifiés en charge de missions d'exécution dans les domaines notamment, de l'assainissement et de la voirie. Devrait s'ajouter à ce personnel hérité des délégations spéciales, pour l'exercice des nouvelles compétences, le personnel issu des services déconcentrés de l'État dont les compétences ont été transférées aux nouvelles collectivités. Or, il se trouve, comme dans les autres pays d'Afrique, que l'administration étatique n'est pas elle-même en mesure de pourvoir à l'ensemble de ces besoins en personnel au niveau central et déconcentré. Le ministre de la Fonction publique, du Travail et du Dialogue social lors du lancement du concours de recrutement général au premier trimestre de l'année 2022 affirmait que le recrutement de nouveaux agents est nécessaire pour faire «*face au déficit quasi généralisé en ressources humaines auquel sont confrontés les ministères et institutions de l'État*». Pour se réaliser, le transfert doit être matériellement possible. L'État a transféré aux collectivités territoriales des domaines de compétences dans lesquels il ne disposait pas lui-même de ressources nécessaires pour leur accomplissement.

**514.** - Les collectivités territoriales ont pour la plupart procédé au recrutement des agents décisionnaires par la voie du contrat afin de compléter leurs effectifs. Il en résulte une forte tendance de certains présidents de conseil à recruter selon des critères extraprofessionnels en totale inadéquation avec les besoins réels des communes. Les collectivités territoriales sont donc remplies de personnel occupant des postes sans aucun rapport avec leur qualification professionnelle et des agents d'exécution. On y retrouve des chauffeurs, assistants, des techniciens de surface, etc., mais très peu de cadres pour les fonctions d'encadrement et de conception<sup>1183</sup>. Cette pratique est rendue possible en raison notamment de l'absence de textes cohérents organisant les services publics locaux. Les communes ne disposent pas d'un organigramme type opérationnel. L'organisation administrative interne est en panne et

---

<sup>1182</sup> Décret n° 2019-153/PR du 11 novembre 2019 portant dissolution des délégations spéciales dans les préfectures et les communes. Cette suppression intervient après deux décennies d'exercice des délégations spéciales. Les délégations spéciales ont été introduites au Togo dans les années 2000 pour mettre fin à la durée exceptionnelle des conseils municipaux élus en 1987 pour un mandat de cinq (5) ans mais dont le renouvellement n'a pu être organisé du fait des troubles socio-politiques qu'a connu le pays au début des années 1990.

<sup>1183</sup> M. FINKEN, *Gouvernance communale en Afrique et au Cameroun*, L'Harmattan, 2011, p. 215.

accentue le problème du recrutement des ressources humaines compétentes au niveau local. Les services municipaux sont largement sous encadrés. Même les communes de la capitale et des grandes villes ne font pas exception à ce constat. Pour preuve, dans la commune de Kozah 1 situé à Kara considéré comme la capitale économique du Togo, seules deux directions sont opérationnelles à savoir la direction des affaires financières et la direction des affaires techniques. À Lomé, la commune du Golfe 3 ne dispose que d'une direction fonctionnelle, celle des affaires administrative et financière. La direction de la planification du développement est rattachée au secrétariat général dont l'occupant a été désigné par l'autorité de tutelle. Les services sociaux de proximité : santé, culture, sport, etc. ne sont pas organisés.

**515.** - L'objectif de satisfaction des besoins des populations par des services publics de proximité est loin d'être atteint en raison du déficit qualitatif et quantitatif du personnel local<sup>1184</sup>. L'autonomie de fonctionnement et de gestion des collectivités territoriales est dans ce contexte fortement limitée. Les insuffisances observées dans le fonctionnement des collectivités ont conduit une recentralisation de la maîtrise d'ouvrage dans certains pays. Au Togo, le décret n° 2021-105/PR portant répartition du Fonds d'appui aux collectivités territoriales a fait de l'Agence nationale d'appui au développement à la base le maître d'ouvrage pour l'exécution des dépenses d'investissements des collectivités territoriales. Ainsi, les collectivités doivent dans le cadre de la réalisation de leurs projets de développement en matière d'infrastructures scolaires, sanitaires, sportives, etc. se référer à l'Agence qui détient les ressources financières et l'expertise nécessaire<sup>1185</sup>.

**516.** - Le problème du manque de ressources humaines prend une ampleur somme toute dramatique pour la libre administration lorsque l'on observe aussi le taux d'analphabétisme et le manque de qualification du personnel élu<sup>1186</sup>. Les derniers chiffres recensés au Burkina Faso en 2017 montrent que parmi les élus, 47,3 % n'ont jamais été scolarisés ni alphabétisés. Cette proportion est de 48,3 % dans les communes rurales et 42,9 % dans les communes urbaines.

---

<sup>1184</sup> On dénombre dans les villes africaines un ratio d'un fonctionnaire pour 1000 habitants. Voir Rapport CGLUA 2018 *préc.*

<sup>1185</sup> Décret n° 2021-105/PR portant répartition du Fonds d'appui aux collectivités territoriales.

<sup>1186</sup> La seule condition exigée par la loi pour élu local est de savoir lire et écrire le français. Au Niger, l'élection en tant qu'exécutif est subordonnée à un niveau de qualification (Bac). Pour une analyse détaillée sur ce point, voir les développements *supra*. Voir aussi, C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, pp. 199-213.

Les élus ayant un niveau secondaire ou supérieur sont représentés dans les communes urbaines avec les taux respectifs de 22,4 % et 10,7 %. Pour compenser ce manque de qualification à la fois du personnel et des élus, l'État encadre le pouvoir de nomination des collectivités aux emplois supérieurs de la fonction publique territoriale. Toutefois, dans certains pays, notamment le Togo, cet encadrement limite fortement la liberté des autorités décentralisées.

#### B- La centralisation du pouvoir de nomination aux emplois supérieurs de fonction publique territoriale

**517.** - La présence de l'État est permanente à tous les niveaux de fonctionnement des collectivités territoriales, y compris dans la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique territoriale. Les emplois supérieurs recouvrent ici les fonctions de direction administrative et financière au sein des collectivités, notamment le secrétariat général<sup>1187</sup>. À travers la constitution de cette catégorie particulière d'emplois de direction, l'État cherche à constituer une fonction publique territoriale compétente selon des logiques qui lui sont propres, mais qui ne répondent pas toujours aux particularités de l'administration locale.

**518.** - Malgré la consécration de l'autonomie administrative des collectivités territoriales, la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo prévoit en ces articles 160 et 274 que l'autorité exécutive locale est assistée dans ses fonctions par un secrétaire général « *nommé par arrêté du ministre en charge de la décentralisation* ». Le secrétaire est le principal collaborateur du chef de l'exécutif. En effet, le secrétaire général incarne la dimension stratégique et managériale de la collectivité territoriale. Placé à la tête de l'administration locale, il est au sommet de la hiérarchie du personnel de la collectivité ; anime l'ensemble des services administratifs et techniques. Aux termes de l'article 5 du décret n° 98-274 du 2 octobre 1998 fixant les conditions de nomination, les attributions et les avantages

---

<sup>1187</sup> En droit français cette notion est plus large et recouvre les fonctions de direction ou de cabinet et les emplois fonctionnels dont la nomination relève du pouvoir discrétionnaire des exécutifs. Sur le régime d'ensemble des emplois fonctionnels, B. PERRIN, « Le cadre juridique des emplois discrétionnaires de la fonction publique territoriale », *AJDA*, 1989, p. 147 ; « La revalorisation des emplois de direction », *Cah. fonct. publ.*, 2001, p. 27 ; P. RENARD, « Les emplois fonctionnels », *Gaz. ces* 11/1998. p. 38 ; G.-D. Marillia, « Le détachement sur un emploi fonctionnel », *AJFP*, 1997, p. 43.

accordés aux secrétaires généraux des collectivités territoriales au Niger, le secrétaire général assure la coordination de l'action des services extérieurs mis à disposition ; l'organisation, l'impulsion et la coordination des services techniques ; le suivi en matière de gestion financière, du matériel, et du personnel ; une mission d'assistance et de conseil ; une mission d'assistance du maire dans la préparation et la présentation du budget, du compte administratif et de tout autre acte de gestion courante. Il assiste aux séances du conseil de la collectivité avec voix consultative<sup>1188</sup>. En clair, le secrétaire général est le pivot de l'administration locale.

**519.** - Dans ces conditions, il peut paraître surprenant que le principal collaborateur de l'exécutif soit imposé par le pouvoir central. Telle est néanmoins la situation qui prévaut en droit positif togolais. Par une série d'arrêtés adoptés le 11 octobre 2019, le ministre en charge de la décentralisation a procédé à la nomination de secrétaires généraux de communes. Lorsqu'on parcourt l'ensemble des arrêtés de nomination, on constate que le poste de secrétaire général de la commune est confié par l'autorité de tutelle soit à des fonctionnaires de l'État soit à des agents publics contractuels de l'État. La nomination par le pouvoir central des secrétaires généraux porte atteinte à l'autonomie locale. Les autorités locales sont dépossédées de leur pouvoir en matière de recrutement pour les emplois supérieurs de la fonction publique territoriale. L'État n'entend donc pas laisser à l'exécutif la marge de manœuvre nécessaire à l'administration de la collectivité territoriale. La nomination du secrétaire général par le pouvoir central paraît anachronique par rapport au nouvel objectif affiché de construction d'un État décentralisé. Cette nomination par les autorités étatiques institue une tutelle supplémentaire sur les autorités locales, car même placée sous l'autorité du chef de l'exécutif, le secrétaire général dépend du ministre de tutelle à qui il rend compte de son action.

**520.** - La centralisation de la nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique territoriale pourrait se justifier par la volonté des autorités gouvernementales de limiter les disparités techniques entre les différentes collectivités afin de s'assurer du bon fonctionnement des services administratifs et d'harmoniser la qualité des services publics

---

<sup>1188</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 161 pour les communes, art. 294 pour les régions.

locaux. Toutefois, ce pari est loin d'être gagné. Pour l'illustrer, il se suffit d'analyser l'adéquation entre le profil et les attributions des personnes désignées au poste de secrétaire général par l'autorité de tutelle. L'animation des services locaux nécessite un certain nombre de compétences et de connaissances techniques et managériales dans la conduite des affaires publiques. Cependant, parmi les secrétaires généraux, on note un nombre important de profils dont on peut douter légitimement de la capacité à mobiliser de telles compétences. Nombreux sont les secrétaires généraux issue de l'enseignement primaire secondaire ou disposant d'un diplôme en anglais ou en histoire sans aucune spécialisation en matière de management public, de décentralisation ou de gouvernance locale. Cela donne l'impression qu'il s'agit davantage pour les autorités gouvernementales de récompenser des militants politiques que de doter les collectivités d'un personnel hautement qualifié. Si l'argument de la recherche de compétence semble pertinent, la nomination des secrétaires généraux par l'État n'offre pas une garantie absolue en la matière. Par conséquent, cet argument ne saurait prospérer. En outre, le législateur aurait pu atteindre cet objectif en confiant la nomination des secrétaires généraux aux autorités décentralisées en procédant à « *la définition légale ou réglementaire des critères de désignation* »<sup>1189</sup>. L'argument d'efficacité ne résiste pas non plus à l'analyse, car le chef de l'exécutif n'ayant aucun pouvoir direct sur le secrétaire général, on n'est pas à l'abri de conflits pouvant paralyser la bonne administration de la collectivité.

**521.** - Le législateur togolais assure une conciliation déséquilibrée entre la nécessité de doter les collectivités d'un personnel hautement qualifié pour les postes les plus élevés de la hiérarchie et la volonté de laisser aux exécutifs locaux une marge d'autonomie compatible avec l'idée de décentralisation. Dans les autres pays de la présente recherche, la loi aménage le pouvoir de nomination des autorités décentralisées en prévoyant deux modes d'accès, par recrutement direct ou par voie de détachement. Ainsi, l'article 202 du CGCT au Burkina Faso prévoit que, « *le secrétaire général est nommé par le président du conseil parmi les cadres supérieurs de l'administration générale. Le secrétaire général peut être un agent recruté par la région ou un agent mis à disposition ou en position de détachement par l'État* ». La loi n° 2017-52 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales attribue également au chef de l'exécutif la compétence pour nommer le secrétaire général. C'est le sens

---

<sup>1189</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, thèse, L'Harmattan, 2013, p. 253.

de l'article 11 qui dispose que, « *dans chaque collectivité territoriale, un secrétaire général [est nommé] par le chef de l'organe exécutif [...]. Le secrétaire général doit être de la catégorie A de la fonction publique* ». Il en va de même au Niger où, selon le décret de 1998 précité, le secrétaire général de la commune est recruté parmi les administrateurs civils de la catégorie A de la fonction publique, pour les villes et les communes urbaines ou à défaut de la catégorie B de l'administration générale de la fonction publique pour les communes rurales<sup>1190</sup>. La définition législative ou réglementaire des règles de recrutement aux emplois supérieurs contribue au respect des spécificités de la fonction publique territoriale. Les dispositions précitées traduisent en fait la nécessité de laisser aux autorités locales un important pouvoir de décision pour des emplois situés à la frontière de la sphère politique et administrative. Cela permet, par ailleurs, de réduire les risques d'étatisation de la fonction publique territoriale. Cette option somme toute cohérente permet de concilier les besoins de qualification et la nécessaire discrétion de l'exécutif dans le recrutement des plus proches collaborateurs en qui il place une totale confiance pour la direction de la politique locale<sup>1191</sup>. Le manque de personnel qualifié au sein des collectivités pose le problème général de l'attractivité de la fonction publique territoriale.

## **§2.- Le paradoxe de la fonction publique territoriale : un cadre de gestion à reformer**

**522.** - Le processus de décentralisation implique que les collectivités territoriales puissent disposer d'un personnel compétent en nombre suffisant. Mais, il y a sans aucun doute quelque chose de paradoxal dans l'institution d'une fonction publique territoriale. La loi va chercher à satisfaire l'autonomie locale des collectivités tout en dotant ses agents d'un statut identique et unifié applicable à toutes les catégories de collectivités sur l'ensemble du territoire national. L'adoption d'un tel statut sur le modèle de la fonction publique étatique à un intérêt certain pour les agents de ces collectivités en termes de sécurité et de garantie d'emploi (**A**),

---

<sup>1190</sup> Voir aussi l'article 289 du GCGT au Burkina Faso.

<sup>1191</sup> Sur la promiscuité ou les allégeances politiques dans la haute fonction publique territoriale, J.-F. BRISSON, « Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale, un excès de loyauté ? », in S. NIQUEGE (dir.), *Les figures de la loyauté en droit public*, Mare & Martin, 2017, p. 181.

mais il est discutable, car il fige et tant à inhiber les possibilités d'action des collectivités territoriales (B).

#### A- Un régime unifié aligné sur le statut de la fonction publique d'État

**523.** - Le renforcement de la fonction publique territoriale est l'une des clés de la réussite du processus de décentralisation. La régularité et l'efficacité de l'action publique locale nécessitent la présence de femmes et d'hommes compétents, en nombre suffisant pour répondre aux besoins des collectivités territoriales. La décentralisation doit aller de pair avec la construction d'une fonction publique des collectivités territoriales. En droit français, le processus de décentralisation entamé au début des années 1980 s'est accompagné avec la création de la fonction publique territoriale pour toutes les catégories de collectivités territoriales<sup>1192</sup>. La décentralisation ne peut se concevoir sans l'existence d'une fonction publique territoriale. À cet effet, dans chacun des pays objet de la présente étude, les législations nationales ont consacré, certes tardivement, l'existence d'une fonction publique territoriale.

**524.** - Le Mali fut l'un des premiers pays à avoir doté ces collectivités territoriales d'un statut particulier avec l'adoption de la loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Cette loi a fait l'objet d'une modification en 2004<sup>1193</sup> avant d'être remplacée par la loi n° 2018-035 du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Au Togo, c'est la loi du 11 juin 2008 qui régit la situation des agents des collectivités territoriales. Le Burkina Faso et le Niger n'ont adopté que très récemment des textes consacrant la fonction publique territoriale. Le premier en 2017 avec la loi n° 003-2017/AN du 13 janvier 2017 et le second en 2019 avec l'adoption de la loi n° 2019-26 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 portant statut autonome du personnel des collectivités territoriales.

---

<sup>1192</sup> Deux textes importants ont été adoptés : la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires et la loi n° 86-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>1193</sup> Loi n° 04-033 du 27 juillet 2004 portant modification de loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.

L'économie générale de l'ensemble de ces textes montre que les modalités d'administration et de gestion des fonctionnaires des collectivités territoriales sont empruntées au statut général des fonctionnaires. Les agents publics territoriaux sont régis par un statut qui les assimile dans leur situation aux agents publics de l'administration étatique. Indistinctement, la notion de fonctionnaire s'applique à ces deux catégories d'agents publics<sup>1194</sup> nommés dans un emploi permanent et titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative. C'est le sens des articles premiers des législations nationales qui disposent dans des termes similaires que la « *loi s'applique aux agents nommés à des emplois permanents et titularisés dans des grades de la hiérarchie administrative des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ces agents relèvent de la fonction publique territoriale* »<sup>1195</sup>. L'alignement de la fonction publique territoriale sur le statut général de la fonction publique d'État limite l'autonomie des collectivités territoriales.

**525.** - Les législations nationales ont ajusté le droit des fonctionnaires des collectivités territoriales au plus près du régime général applicable aux fonctionnaires de l'État. Les agents locaux sont, à l'instar, de leurs homologues de l'État placés dans une situation légale et réglementaire<sup>1196</sup>. L'attribution de la qualité de fonctionnaire aux agents des collectivités territoriales crée une fonction publique unique et unifiée dans son organisation<sup>1197</sup>. Cette conception du fonctionnaire entraîne certaines conséquences, notamment le recours subsidiaire au contrat pour le recrutement, l'application à l'ensemble des fonctionnaires des mêmes droits et obligations et surtout la garantie d'emploi et de carrière. Ainsi, on relève des dispositions communes avec le statut général notamment en ce qui concerne le recrutement, les droits et obligations, les positions, le système de notation et de l'avancement ainsi que la rémunération. La loi reprend le schéma posé par le statut général de la fonction publique en

---

<sup>1194</sup> La qualité d'agent public a été reconnu au personnel communal en droit français avec la jurisprudence *Cadot* : CE, 13 décembre 1889, *Cadot, Lebon*, p. 1148, Concl. Jagerschmidt. V. M. WALINE, *Droit administratif*, Sirey, 1963, p. 117 et s.

<sup>1195</sup> Cf. not., art. 1, Loi n° 2018-035 du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales au Mali ; art. 1 Loi du 11 juin 2008 portant statut des agents des collectivités au Togo ; art. 3, loi n° 2019-26 du 1er juillet 2019 portant statut autonome du personnel des collectivités territoriales.

<sup>1196</sup> art. 20, Loi n° 2018-035 du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales au Mali ; art 2 Loi du 11 juin 2008 portant statut des agents des collectivités au Togo.

<sup>1197</sup> Pour un aperçu sur ce sujet en droit en français : J. BOURDON, « Le statut général de la fonction publique territoriale », *AJDA*, 1984, p. 199 ; O. SCHRAMECK, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995 ; L. FAVOREU, « Les sources du droit de la fonction publique territoriale », *RFDA*, 1985, p. 309.

instituant le principe de la séparation du grade et de l'emploi. Comme dans la fonction publique de l'État, l'attribution d'un grade donne vocation à son titulaire à occuper un emploi correspondant et la titularisation prononcée à l'issue d'un stage probatoire a pour effet d'intégrer l'agent dans la fonction publique territoriale pour toute la durée de sa vie professionnelle<sup>1198</sup>. Le fonctionnaire territorial ne sera amené à quitter ses fonctions qu'en cas d'admission à la retraite, de licenciement ou de révocation<sup>1199</sup>. L'entrée du fonctionnaire dans un corps de la fonction publique lui offre des perspectives de carrière. Le déroulement régulier de cette dernière est garanti par l'avancement en échelon dans le grade selon l'ancienneté et la valeur professionnelle ou de grade à grade conformément aux dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État<sup>1200</sup>.

**526.** - La parité entre les fonctions publiques s'observe à travers l'organisation des deux fonctions publiques en corps identiques. Elle permet d'assurer le respect des principes constitutionnels d'unité et d'égalité. Les fonctionnaires sont dans des situations comparables au niveau des conditions d'entrée, au même niveau de qualification pour l'entrée dans un corps et à l'exercice de fonctions analogues avec une rémunération identique fixée selon la grille indiciaire retenue par l'État pour le régime général. Cette idée ne semble pas convaincre l'ensemble de la doctrine. Certains auteurs<sup>1201</sup> estiment que l'égalité dans la procédure de recrutement implique des corollaires non seulement pour les candidats, mais aussi pour les organisateurs, notamment celui de l'unicité de concours suivant lequel tous les candidats doivent concourir aux mêmes épreuves en même temps. Ensuite, celui de l'unicité de jury, égalité de traitement et égalité de chances obligent. Or, la fonction publique territoriale est constituée d'une multiplicité d'employeurs publics potentiels et les concours sont organisés selon les besoins propres exprimés par chaque collectivité. Il s'ensuit qu'il est matériellement impossible de garantir précisément les implications sus évoquées<sup>1202</sup> sauf à prévoir une date unique pour l'organisation du concours comme c'est le cas au Mali. L'article 11, alinéa 2 de la

---

<sup>1198</sup> F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Economica, 2003, p. 255. L'auteur écrit avec une certaine ironie que : « *M. de La Palice, dont on se souvient qu'un quart d'heure avant sa mort il était encore en vie, aurait sans doute pu écrire qu'une carrière commence au moment du recrutement, puis se poursuit durant ce que "on nomme classiquement le déroulement. Il aurait eu raison...* ». Voir aussi : A. TALLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis », 2022, p. 730.

<sup>1199</sup> Art. 125 et s. de la Loi portant statut des agents des collectivités territoriales.

<sup>1200</sup> *Ibid.*, art. 85.

<sup>1201</sup> Cf. C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 213.

<sup>1202</sup> *Idem.*

loi précitée du 27 juin 2018 prévoit que « *la mise en compétition des emplois à pourvoir a lieu à dates périodiques pour l'ensemble des emplois vacants au niveau de toutes les collectivités territoriales* ».

527. - Néanmoins, on ne peut qu'être frappé par la similitude quasi parfaite entre les deux fonctions publiques. Les législations nationales n'ont pas véritablement entendu les séparer. Cet alignement conduit dans certains cas à limiter fortement le pouvoir de décision des autorités décentralisées en matière d'administration et de gestion du personnel. On assiste alors à une recentralisation de la gestion du personnel territorial. La fonction publique territoriale est tiraillée entre le pouvoir central et son ancrage « normal » auprès des autorités décentralisées tel que le consacrent les textes afin de garantir le principe de libre administration. La Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local stipule en son article 5.2 que « *les gouvernements locaux ou les autorités locales ont, conformément à la législation nationale, le pouvoir de gérer, de manière responsable et transparente, leur administration...* ». Les différents textes organisant la décentralisation et la fonction publique territoriale reconnaissent le président du conseil de la collectivité territoriale comme chef de l'administration de son entité. Il est selon l'article 17 de la loi précitée du 1er juillet 2019 au Niger « *le chef hiérarchique du personnel et à ce titre, il nomme aux différents emplois de la collectivité territoriale conformément aux lois et règlements en vigueur* »<sup>1203</sup>. Cependant, les textes de loi en Afrique comportent encore des incongruités qui renforcent les prérogatives de l'autorité de tutelle dans l'administration de la fonction publique territoriale.

Ainsi, au Mali, les conditions de recrutement des fonctionnaires territoriaux sont celles prévues aux articles 9 à 19 de la loi précitée du 27 juin 2018. Il ressort de ces dispositions que le recrutement, l'affectation et la nomination des agents territoriaux relèvent de la compétence du ministre de tutelle en charge des collectivités territoriales. L'ouverture du concours ainsi que les conditions de son organisation matérielle sont fixées par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales<sup>1204</sup>. Aux termes l'article 15 du même texte, à l'issue du concours, « *les candidats déclarés admis sont classés par ordre de mérite. Le ministre chargé des collectivités territoriales procède, par arrêté, à l'intégration, dans la fonction publique des collectivités territoriales, des candidats déclarés admis. L'arrêté d'intégration porte la date de naissance du fonctionnaire et seule cette date fait foi* ». Cette

---

<sup>1203</sup> Une disposition similaire existe au Togo : art. 3, Loi du 11 juin 2008 *préc* ; au Burkina Faso : art. 75, Loi du 13 janvier 2017, *préc*.

<sup>1204</sup> Art. 11 & 12 Loi du 27 juin 2018 *préc*.

emprise de l'autorité de tutelle sur l'administration de la fonction publique territoriale se combine également avec le contrôle auquel est soumis le budget local dans l'ensemble des pays de la présente étude. La soumission des actes budgétaires au contrôle de l'État offre un moyen supplémentaire de régulation des choix opérés par les collectivités territoriales.

**528.** - En outre, à la différence du Togo, du Niger et du Burkina Faso, les décisions individuelles relatives à la gestion de la carrière des agents relèvent au Mali de l'autorité de tutelle. C'est le cas notamment du pouvoir de sanction. En application de la règle du parallélisme des compétences, le pouvoir de sanction appartient au titulaire du pouvoir de nomination. Ainsi, le pouvoir de sanction disciplinaire du second degré notamment, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation appartient au ministre en charge des collectivités territoriales. Il en va de même de la cessation définitive des fonctions pour cause de révocation ou de licenciement qui est prononcé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales<sup>1205</sup>. Dans ces conditions, on peut émettre des réserves quant à la compatibilité entre de telles prescriptions législatives et le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Les prérogatives de l'autorité territoriale en tant qu'employeur sont largement méconnues. La gestion du personnel territorial échappe aux collectivités territoriales remettant, ainsi en cause l'effectivité de l'autonomie locale.

**529.** - La parité entre les deux fonctions publiques fait de la fonction publique territoriale l'un des domaines où les règles sont le plus centralisées laissant peu de marges aux autorités décentralisées. Toutefois, la fonction publique territoriale est marquée par une spécificité au niveau institutionnel avec des organes de participation qui lui sont propres. Ces organes de nature consultative participent, « *par leur avis, à l'organisation et au fonctionnement des services publics locaux, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à la carrière des agents* »<sup>1206</sup>. Il s'agit du Conseil consultatif de la fonction publique territoriale<sup>1207</sup> qui, connaît de toutes les questions relatives à la fonction publique territoriale, émet des avis sur les réformes

---

<sup>1205</sup> *Ibid.*, art. 95 al. 3.

<sup>1206</sup> Voir, art. 4 Loi du 11 juin 2008 *préc.* au Togo ; art. 77 Loi du 13 janvier 2017 *préc.* au Burkina-Faso.

<sup>1207</sup> *Ibid.*, art. 5 et 77 ; art. 18 Loi du 1<sup>er</sup> juillet 2019 portant statut autonome du personnel des collectivités territoriales au Niger.

du statut des agents décentralisés ; de la Commission administrative paritaire<sup>1208</sup> qui siège en matière disciplinaire et donne son avis sur les actes de titularisation, d'administration et de gestion du personnel et du Conseil de santé et de réforme des malades<sup>1209</sup> institué au niveau de chaque région, il est chargé de se prononcer sur les aptitudes physiques et mentales des agents des collectivités territoriales. Pour chacun de ces organes de participation, la loi renvoie à des décrets ultérieurs pris en conseil des ministres pour fixer les modalités de fonctionnement et d'organisation<sup>1210</sup>.

**530.** - La définition législative du statut des agents des collectivités territoriales est marquée par la volonté d'alignement de cette dernière au régime général de la fonction publique<sup>1211</sup>. Même si les législations nationales évoquées sont relativement récentes, il est possible de montrer que la volonté d'unité de la fonction publique, qui implique qu'une organisation commune soit établie pour toutes les collectivités territoriales est discutable si l'on veut adapter la fonction publique locale au développement de l'idée de décentralisation.

#### B- Le caractère discutable de l'unité statutaire

**531.** - Le droit de la fonction publique ne peut se penser sans la notion de statut. Tout le récit sur la fonction publique est construit autour de cette notion<sup>1212</sup>. L'idée statutaire implique que la condition du fonctionnaire est régie de façon unilatérale par l'employeur public sur une base légale et réglementaire qui en fait un droit spécial étranger aux considérations du droit du travail. Dans le cadre des réformes décentralisatrices, il a été question en Afrique comme partout ailleurs de la détermination d'un cadre de gestion du personnel administratif des collectivités territoriales. Dans un premier temps, l'application du statut général de la fonction publique a été la règle avant l'adoption de dispositions spéciales relatives à la fonction publique territoriale.

---

<sup>1208</sup> *Ibid.*, respectivement art. 6, 78 & 18 ; art. 100, Loi du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1209</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>1210</sup> art. 100, Loi du 27 juin 2018 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1211</sup> Le constat est partagé partout en Afrique francophone. Pour une perspective plus globale : CGLUA, *1<sup>er</sup> Rapport sur l'état des ressources humaines dans les collectivités territoriales en Afrique*, 2018.

<sup>1212</sup> A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, *op.cit.*, n° 34.

**532.** - L'orientation de ce statut vers le régime général suscite quelques interrogations. Les débats relatifs au statut des agents publics au sein des collectivités territoriales révèlent une tension entre d'une part le maintien du cadre statutaire et d'autre part la soumission des agents publics décentralisés aux règles de droit privé. Au-delà de cette tension, le processus de décentralisation souffre moins de la logique statutaire que du cadre même de la gestion publique dans les administrations publiques africaines. La fonction publique dans les États d'Afrique noire francophone est une institution en quête permanente de légitimité<sup>1213</sup>. La gestion des administrations publiques construite autour du système de la carrière est marquée notamment par l'insuffisance de la logique managériale, l'absence d'analyse en termes de compétences<sup>1214</sup>, la routine, et une extrême politisation. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il ne fait aucun doute qu'en soumettant intégralement la fonction publique territoriale au même régime, son efficacité s'en trouverait réduite. Ainsi que le souligne Cossoba Nanako, l'on devrait prendre en compte le fait que la dynamique qui caractérise les compétences locales et donc les métiers au sein des administrations locales nécessite une certaine souplesse en vue d'une adaptation régulière<sup>1215</sup>. La question du droit applicable aux agents de l'État et aux agents des collectivités territoriales ne se pose pas tout à fait dans les mêmes termes en raison de l'étendue et la nature des compétences décentralisées<sup>1216</sup>.

**533.** - Dans l'exercice de leur fonction d'employeur public, les règles statutaires ne sauraient avoir les mêmes implications pour l'État que pour une commune de petite taille en milieu rural et une grande commune en milieu urbain. Les besoins, les moyens humains ainsi que les modalités de fourniture de services ne peuvent être identiques. Ainsi, uniformiser les statuts et les normes aboutirait à une hypocrisie sournoise qui s'exprimerait en pratique par un contournement des règles établies<sup>1217</sup>. Les personnes publiques territoriales sont tous les jours

---

<sup>1213</sup> Voir sur ce point : M. NEMBOT, *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, L'Harmattan, 2000 p. 254 et s.

<sup>1214</sup> Ce qui ne constitue pas une spécificité africaine, voir, H. MUSCAT, « La décentralisation des personnels en France et le statut général de la fonction publique », in G. GUIHEUX (dir.), *La mise en œuvre de la décentralisation : étude comparée France, Belgique, Canada, Bruxelles*, Bruylant | LGDJ, 2006, p. 237.

<sup>1215</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 224 et s.

<sup>1216</sup> H. MUSCAT, « La décentralisation des personnels en France et le statut général de la fonction publique », *op.cit.*, p. 247 ; H. PORTELLI, « Pour une autonomie de gestion du personnel par les collectivités territoriales », *La gazette des communes, Cahier détaché*, n° 2-2/1916, 2008, p. 230. Malgré la forte tendance à l'assimilation, tout sépare les administrations d'État et les collectivités locales « quant à leurs fonctions et quant à leur assiette territoriale et humaine ».

<sup>1217</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 224.

confrontés à des problématiques nouvelles avec des crises permanentes qui appellent de leur part des réponses rapides et efficaces. Leur proximité avec les populations accroît les interpellations. Pour y répondre, il faut un personnel de qualité, motivé, engagé et doté de capacités d'intervention qui inspirent confiance aux citoyens. Dans cette perspective, il est important d'accorder aux collectivités les marges d'action nécessaires pour manœuvrer entre les différentes exigences. Cela passe notamment par la généralisation du contrat comme moyen de recrutement et l'ouverture de la fonction publique aux règles managériales<sup>1218</sup>.

Le recours au contrat pour le recrutement des agents territoriaux est encore très restreint. En effet, selon les dispositions de l'article 15, alinéa 3 de la loi précitée du 13 janvier 2017 au Burkina Faso, « *il ne peut être dérogé au principe de recrutement par concours que par décret pris en conseil des ministres* ». Les conditions de recours au contrat pour le recrutement des agents des collectivités territoriales sont particulièrement limitées. Au Niger, la dérogation au recrutement par la voie du concours des fonctionnaires territoriaux n'est possible que dans les deux cas suivants : « - *nécessité de recrutement sur titre pour pourvoir à certains emplois particuliers pour lesquels le nombre des candidats est inférieur au nombre de postes à pourvoir ; — au titre des emplois réservés pour les personnes handicapées dans la limite des quotas fixés par les statuts particuliers* »<sup>1219</sup>. Dans les cas où les collectivités territoriales sont obligées de recourir à des contractuels, le législateur togolais précise que le contrat ne peut être que de courte durée. Il ne peut être conclu que « *pour une durée maximale de deux (2) années et renouvelée une seule fois par reconduction expresse pour pourvoir à des emplois permanents* »<sup>1220</sup>.

En droit français, il est reconnu aux collectivités territoriales de recourir à des contrats à durée indéterminée. Dans une décision du 1<sup>er</sup> août 2019, le Conseil constitutionnel a clairement indiqué que le recours aux contractuels ne porte pas atteinte au principe d'égal accès aux emplois publics dès lors que l'autorité compétente assure la publicité du recrutement et fonde sa décision sur les capacités de l'intéressé à exercer les missions pour lesquelles il postule<sup>1221</sup>. Les législations africaines pourraient s'inspirer de cette décision du juge constitutionnel français. En effet, l'élargissement du recours aux contractuels pour une longue durée permettra aux collectivités territoriales de combler leur déficit en ressources

---

<sup>1218</sup> Sur cette question, J. CHEVALLIER, « La judiciarisation des préceptes managériaux », *PMP*, n°4, 1993, p. 111.

<sup>1219</sup> Art. 29 Loi 1<sup>er</sup> juillet 2019 *préc.*, au Niger. Voir aussi, art. 14 Loi du 27 juin 2018 *préc.*, au Mali.

<sup>1220</sup> Art. 13 Loi du 11 juin 2008 *préc.*, au Togo.

<sup>1221</sup> Décision n° 2019-790 DC.

humaines compétentes notamment pour les emplois de conception, d'encadrement, d'orientation, de direction, de coordination, d'étude et de conseil. La fonction publique territoriale en Afrique ne peut se résumer en une simple question juridique. L'efficacité, la performance, l'efficience doivent devenir, sinon des règles juridiques, à tout le moins des méthodes de gestion de personnel administratif<sup>1222</sup>. Le législateur est ainsi appelé à plus de souplesse dans l'édification des règles d'administration et de gestion du personnel territorial.

**534.** - Cependant, la fonction publique territoriale ne peut se détacher complètement des grands principes du statut général. On peut en faveur de l'unité statutaire affirmer que l'emploi public présente une particularité qui justifie l'exclusion des règles de droit de privé et la soumission à un droit spécial<sup>1223</sup>. Cette particularité de l'emploi public implique l'affirmation et la promotion de valeurs telles que l'équité, la justice, la neutralité, etc. qui permettent de rendre l'action publique conforme à la logique de cohésion sociale. C'est ce qui explique la technique de la répétition de dispositions identiques ou similaires au statut général de la fonction publique dans les lois portant statut de la fonction publique territoriale. La spécificité de l'objet du service public est identique au niveau de l'État et des collectivités territoriales, donc les règles spécifiques qui s'appliquent aux agents de l'État doivent pouvoir s'appliquer *mutatis mutandis* aux agents des collectivités territoriales<sup>1224</sup>. Il faut simplement s'abstenir en la matière de toute systématisation qui se révélerait finalement contre-productive<sup>1225</sup>.

**535.** - La question des ressources humaines demeure permanente dans les États d'Afrique noire francophone. Dans l'incapacité de procéder au recrutement du personnel nécessaire à l'exercice des compétences locales, les collectivités restent dépendantes du personnel minimum transféré par l'État. On ne peut attendre des collectivités territoriales qu'elles favorisent le développement local et assurent la satisfaction des besoins des populations sans un personnel de qualité et en nombre suffisant. Les collectivités territoriales doivent s'investir

---

<sup>1222</sup> K. B. BEKPOLI, *L'approche statutaire de la fonction publique. Approche comparée de la notion de statut général en France et au Togo*, thèse, dactyl., Université de Poitiers, 2020. Ces préoccupations sont également partagées par la doctrine française, voir en ce sens, A. TAILLEFAIT, « La loi de fonction publique du 6 août 2019 de déformations des transitions professionnelles », *RDP*, 2021, p. 77.

<sup>1223</sup> À ce propos lire utilement, A. SUPIOT, *Servir l'intérêt général*, PUF, coll. « Les voies du droit », 2000.

<sup>1224</sup> H. MUSCAT, « La décentralisation des personnels en France et le statut général de la fonction publique », *op.cit.*, p. 247.

<sup>1225</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.* p. 226 ; F. MELLERAY, « Le code général de la fonction publique : une arlésienne », *AJFP*, 2019, p. 309.

davantage dans la gestion des ressources humaines en procédant notamment, à l'élaboration d'un répertoire de métiers avec une approche par domaine d'activité, en partant des domaines d'intervention que la loi leur réserve. Une telle approche permettra un maillage métiers-activités-compétences en croisant à la fois l'analyse de l'organisation actuelle et les niveaux d'intervention potentiels des collectivités à la suite des transferts progressifs à venir<sup>1226</sup>. En fin de compte, ce processus aura l'avantage de fixer clairement les conditions de recrutement, d'établir des organigrammes et de pallier le manque de personnel qualifié. Sans ces hommes et femmes qualifiés, le processus de décentralisation demeurera inachevé et la bonne gouvernance locale restera un souhait vain. La gestion des ressources humaines constitue un défi majeur pour les collectivités tout autant que la question des ressources financières qui se pose d'ailleurs avec plus d'acuité.

## ***Section 2 : Les contraintes liées au financement autonome des collectivités territoriales***

**536.** - La complexité des relations financières entre l'État et les collectivités met en brèche la proclamation de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette dernière est présentée comme la condition même de la réalisation de la décentralisation et du respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités. Les collectivités territoriales ne peuvent agir que dans la limite de leurs moyens dont la mobilisation s'inscrit dans un périmètre défini par l'État. La question de l'autonomie financière des collectivités territoriales a fait l'objet de multiples études doctrinales en France tout comme dans les États d'Afrique noire francophone<sup>1227</sup>. Elle est sans cesse renouvelée au gré des réformes décentralisatrices et cristallise l'attention des observateurs du droit de la décentralisation. Impossible à définir

---

<sup>1226</sup> L. NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées*, *op.cit.*, p. 335.

<sup>1227</sup> T. HOLO, « Décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, 1986, p. 1 ; A. ESSONO EVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue Afrilex*, n° spécial Finances Publiques, 2009 ; A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499 ; R. HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 2003, p. 548 ; L. NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Paris Est, 2010 ; J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Douala, 2012.

malgré cette abondante littérature<sup>1228</sup>, on s'accorde à dire que l'autonomie financière désigne l'état d'une collectivité territoriale « *disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et de ses dépenses* »<sup>1229</sup>. De ce fait, le principe de l'autonomie financière peut être pensé de deux façons dont chacune s'oppose fondamentalement à l'autre. Dans une première acception, le principe confère aux collectivités une capacité juridique de décision en matière de recettes et de dépenses se traduisant pour la première dans un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt puis, dans la seconde, en la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. Pris dans ce sens, l'autonomie de décision fiscale est quasi inexistante dans les États d'Afrique noire francophone. La seconde acception du principe renvoie à la possibilité pour les collectivités territoriales de gérer librement leurs dépenses par des ressources propres en quantité suffisante<sup>1230</sup>. Ainsi, une collectivité est considérée comme disposant d'un financement autonome seulement dans la mesure où elle dispose de ressources propres qu'elle a la capacité de gérer. Ces ressources doivent être suffisantes, prévisibles et disponibles pour assurer l'efficacité de l'intervention des collectivités. « *Avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire* »<sup>1231</sup>.

**537.** - L'analyse globale de la situation des collectivités territoriales africaines révèle une insuffisance des ressources de ces dernières et une forte dépendance vis-à-vis de l'État. Finalement, le cordon ombilical entre le pouvoir central et les collectivités territoriales a du mal à se couper. Les ressources des collectivités territoriales africaines sont essentiellement constituées des concours financiers de l'État (§1) rendant impossible la

---

<sup>1228</sup> V. DUSSART, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS, 2000, p. 13. L'autonomie financière « *se mesure plus qu'elle ne se définit* ». R. HERTZOG, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 2003, p. 548. « *Si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs* ».

<sup>1229</sup> A. ESSONO EVONO « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue numérique Afrilex*, n° spécial Finances Publiques, 2009, p. 2.

<sup>1230</sup> Pour A. ROUX, « (...) L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant », in « *L'autonomie financière des collectivités locales en Europe* », A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *op.cit.*, p. 499.

<sup>1231</sup> R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de significations », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruylant, 2005 p. 445 et s.

construction d'une autonomie réelle. Les collectivités territoriales sont condamnées en l'état à être de simples gestionnaires de budget (§2).

### §1.- Des collectivités territoriales pauvres et dépendantes de l'État

**538.** - Le financement de l'exercice des compétences décentralisées est assuré par l'État. Bien que ce dernier dans les États d'Afrique francophone n'ait pas une situation budgétaire enviable, il est le principal pourvoyeur du budget des collectivités territoriales. La loi impose à l'État de mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Le concours financier de l'État dans la mise en œuvre des compétences décentralisées traduit l'idée de coopération, de collaboration dans la mise en œuvre de la décentralisation<sup>1232</sup>. Le pouvoir central participe à l'exercice des compétences locales, notamment par la compensation financière du coût du transfert des compétences. La doctrine distingue généralement deux modalités du concours financier de l'État que sont la dotation et la subvention. La subvention est, en principe, « *un transfert monétaire alloué discrétionnairement et dans un but précis par une personne publique à un bénéficiaire quelconque* »<sup>1233</sup>. La dotation quant à elle est aussi un transfert monétaire, mais général et récurrent ayant comme finalité le financement des compétences décentralisées aux collectivités. Le droit positif des États ouest-africains francophones combine les deux modalités avec la mise en place d'un mécanisme national de financement des collectivités territoriales (**B**). Le financement par voie de dotations constitue une garantie de l'autonomie des collectivités territoriales. Toutefois, le financement des collectivités reste altéré<sup>1234</sup> si elles ne disposent de ressources propres suffisantes. Il s'agit là d'un principe clé de la libre administration des collectivités territoriales (**A**).

---

<sup>1232</sup> Cf. M. SOUSSE, « La notion financière de concours », *RFFP*, n° 53, 1996, p. 157.

<sup>1233</sup> R. HERTZOG, « Linéament d'une théorie des subventions », *RFFP*, n° 23, 1988, pp. 6-7.

<sup>1234</sup> N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 33, 2014, p. 76.

## A- Des collectivités aux ressources propres insignifiantes

**539.** - Les administrations locales africaines font face à d'énormes difficultés dans la mobilisation des ressources propres pour l'exécution de leurs missions aussi bien pour l'entretien des infrastructures existantes que pour de nouveaux investissements. L'existence de ressources propres suffisantes est un élément indispensable de réalisation de la libre administration des collectivités territoriales<sup>1235</sup>. La mise en œuvre progressive des politiques de transfert de compétences entraîne systématiquement une augmentation des responsabilités des collectivités territoriales. Les moyens financiers constituent le ressort principal de l'action des collectivités territoriales. En matière de décentralisation, la provenance et la nature des ressources locales emportent des conséquences sur le degré d'autonomie des collectivités territoriales. Pour André Roux, « *la qualité des ressources, leur origine, permet mieux de qualifier le degré d'autonomie financière des collectivités, car le risque existe, si les financements étatiques sont importants, c'est qu'ils soient attribués sous conditions, limitant la liberté des collectivités* »<sup>1236</sup>.

**540.** - Les ressources des collectivités territoriales proviennent au sens de l'article 115 du CGCT au Burkina Faso des recettes ordinaires principalement, « *du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine foncier et des services locaux, des subventions, des ristournes accordés par l'État ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, des recettes temporaires ou accidentelles et de la répartition annuelle des fonds de dotation des collectivités territoriales* ». Pour l'essentiel, les collectivités assurent leur fonctionnement grâce aux recettes fiscales, aux aides de l'État et accessoirement aux recettes non fiscales issues du produit de l'exploitation des biens du domaine et des services rendus. Elles peuvent également recourir à des emprunts dans les conditions prévues par la loi. Les sources de financement des collectivités territoriales sont donc diverses. Parmi toutes ces sources, les recettes fiscales occupent une place importante. En effet, les collectivités territoriales doivent pouvoir disposer d'une fiscalité locale propre. De plus, la part des ressources propres doit être déterminante dans le montant global des ressources de la collectivité.

---

<sup>1235</sup> L. PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 2.

<sup>1236</sup> A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *op.cit.*, p. 505.

**541.** - La loi a entendu reconnaître une autonomie financière aux collectivités territoriales en leur reconnaissant des prérogatives en matière fiscale. Il ne faut cependant pas se méprendre sur la réelle portée de ce « pouvoir fiscal ». Les collectivités territoriales sont constitutionnellement incompétentes pour créer de nouveaux impôts. Cette compétence appartient exclusivement au législateur<sup>1237</sup>. Toutefois, pour la maîtrise de leurs ressources, la loi habilite les collectivités territoriales à fixer le taux des impôts locaux. C'est le sens des alinéas 2 et 3 de l'article 332 de la loi n° 2019-006 précitée qui dispose que, « *la création des impôts et taxes relève du domaine de la loi. Le conseil local, par délibération, en fixe le taux dans les conditions déterminées par la loi de finances* ». La loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales au Mali prévoit également que, « *le principe de la légalité de l'impôt implique que la création des impôts et taxes est du domaine de la loi. L'organe délibérant de la collectivité territoriale, par sa délibération, fixe le taux des taxes et impôts locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi* »<sup>1238</sup>. Aucune collectivité territoriale ne peut créer d'elle-même un impôt pour les besoins de son fonctionnement. Par conséquent, le pouvoir fiscal dont il est question ici renvoie à la capacité des collectivités territoriales de déterminer chaque année le taux de l'impôt que le législateur leur a attribué dans la limite des maxima fixés par la loi des finances<sup>1239</sup>. Ce pouvoir fiscal bien que réduit laisse une marge de manœuvre aux collectivités territoriales pour porter leurs ressources au niveau « *adaptés à [leurs] structure(s) économique(s) et à [leurs] objectifs de développement dans le cadre de la loi* »<sup>1240</sup>. Bien qu'il s'agisse d'une liberté encadrée et contrôlée, une telle habilitation constitue un progrès dans l'aménagement du principe de la légalité fiscale<sup>1241</sup>. Loïc Philip écrivait à ce propos que, « *l'autonomie financière n'implique pas nécessairement un véritable pouvoir fiscal local* »<sup>1242</sup>.

**542.** - Cependant, « *le pouvoir de voter les taux d'imposition [...] ne garantit pas mécaniquement la possibilité de mobiliser suffisamment de ressources pour offrir un niveau jugé satisfaisant de services publics. Le*

---

<sup>1237</sup> Voir not., art. 84 de la Constitution togolaise de 1992 ; art. 99 de la Constitution de 2010 du Niger ; art. 101 de la Constitution du Burkina Faso de 2012 : « *La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* ».

<sup>1238</sup> Art. 221 al. 1 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1239</sup> CGCT Niger, voir les articles 30 pour le conseil municipal et 105 pour le conseil régional.

<sup>1240</sup> Art. 221 al. 2 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1241</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p.277.

<sup>1242</sup> L. PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 2 et s.

*rendement peut être très insuffisant si par exemple les bases d'imposition sont étroites ou en régression*»<sup>1243</sup>. Il faut, en effet, que les collectivités disposent de nombreuses matières imposables pour garantir leur autonomie. Au Togo, dans les collectivités territoriales où s'exercent des activités particulières, susceptibles d'être imposées, le conseil de la collectivité peut, par délibération, créer des taxes non fiscales y afférentes, après approbation de l'autorité de tutelle et du ministre chargé des finances<sup>1244</sup>. Cette possibilité offerte par la nouvelle loi relative à la décentralisation et aux libertés locales permet de réduire le risque d'exclusion de certaines activités de l'assiette fiscale que relevait Nadjombé Gbeou-Kpayile<sup>1245</sup>. L'auteur soulevait en effet que, « *l'un des problèmes majeurs de la fiscalité locale en Afrique est que certaines grandes activités économiques relevant du territoire local ne sont pas soumises à l'imposition locale, et par conséquent ne contribuent pas aux flux financiers locaux* ».

**543.** - L'autonomie financière réelle des collectivités locales ne dépend pas simplement de la consécration d'un pouvoir fiscal au profit des collectivités territoriales. Elle s'apprécie en rapportant le montant des ressources propres au montant des ressources totales, desquelles il convient de soustraire les ressources d'emprunt qui sont des ressources provisoires. L'autonomie financière exige que ces ressources propres constituent une part déterminante des ressources globales des collectivités locales<sup>1246</sup>. La part que représentent les ressources propres constitue une grille d'appréciation du pouvoir d'action des collectivités territoriales. En effet, elles ne peuvent s'administrer librement sans disposer de ressources propres<sup>1247</sup>. Selon le décret n° 2020-004/PR portant régime financier des collectivités territoriales<sup>1248</sup> « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impôts et taxes de toute nature autorisés par la loi, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des*

---

<sup>1243</sup> A. GUENGANT, J. M. UHALDEBORDE, « Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, 2003, p. 430.

<sup>1244</sup> Art. 332 al. 2 Loi n° 2019-006 préc.

<sup>1245</sup> N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *op.cit.* p. 76.

<sup>1246</sup> A. ESSONO EVONO « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 17.

<sup>1247</sup> Loi n° 2019-006 préc., art. 6 : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. Elles disposent de ressources propres* ».

<sup>1248</sup> Ce décret a été adopté en application de la directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'Union économique monétaire ouest africain (UEMOA). Le régime financier des collectivités territoriales de l'espace UEMOA dont fait partie les pays de la présente recherche est quasi-identique. Voir not., l'art. 51 du décret n°2016-302 PRN/MISP/D/ACR/MF du 29 juin 2016, portant régime financier des collectivités territoriales en République du Niger.

*produits financiers ainsi que des dons et legs*»<sup>1249</sup>. Cette définition des ressources propres se rapproche de celle française figurant à l'article 1114-2 du CGCT qui dispose que, « *au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

Pour être considérées comme des ressources propres, les collectivités territoriales doivent en avoir la maîtrise. En clair, les ressources propres peuvent se définir comme celles dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent des décisions des autorités décentralisées<sup>1250</sup>. Ce pouvoir de modulation est très important. Il permet d'exclure des ressources propres des collectivités les concours financiers de l'État regroupant notamment la fiscalité locale partagée. Pour Jean-Marie Pontier, « *du point de vue des principes, en effet, on voit mal comment il est possible de considérer un impôt d'État comme une ressource propre, sauf à enlever l'essentiel de son sens à cette expression, tout au moins si l'on se place du point de vue des collectivités territoriales* »<sup>1251</sup>. Par conséquent, en matière de recettes fiscales, sur les douze catégories d'impôts et taxes prévus par la loi togolaise, seule six<sup>1252</sup> appartiennent en propres aux collectivités et leur sont intégralement reversés. Il s'agit de : la Taxe sur la voirie, la Taxe sur la distribution de l'eau, de l'électricité, et du téléphone, la Taxe sur l'exploitation des entreprises locales de communication, la Taxe sur les spectacles et sur les appareils automatiques procurant un jeu, un spectacle, une audition ou un divertissement (TSA), la Taxe de péage au cordon douanier et la Taxe d'habitation (TH). Au Niger, le code général des collectivités territoriales prévoit dix-huit catégories impôts directs propres aux communes

---

<sup>1249</sup> Art. 44, décret n°2020-004/PR portant régime financier des collectivités territoriales au Togo. Voir aussi, S. BAZIADOLY, « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *RGCT*, n° 29, 2003, p. 721, les ressources propres sont celles « *dont le montant dépend d'une décision prise par les collectivités locales : elles peuvent les instituer ou non et moduler leur assiette, elles en fixent le tarif ou le taux* ».

<sup>1250</sup> A. ESSONO EVONO « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 18.

<sup>1251</sup> J.-M. PONTIER, « Sur les notions controversées : Ressources propres, Ensemble de ressources, Part déterminante », *Dr. Adm.*, n° 340, 2004, p. 397 : « *L'uniformisation et la perte d'emprise des collectivités infra étatiques sur ce type de transfert fragilisent sensiblement leur indépendance fiscale et reviennent sur les espérances des commentateurs de la loi organique [sic] du 28 mars 2003* ».

<sup>1252</sup> Les six autres sont ; la Taxe foncière sur les propriétés bâties, la Taxe foncière sur les propriétés non bâties, la Patente, la Taxe professionnelle unique et les taxes directes assimilés, la Taxe de protection et d'entretien des infrastructures et le Taxe sur les produits de jeu de hasard.

notamment, la taxe sur les embarcations ; la taxe sur les artistes ; la taxe sur les charrettes exploitées à des fins lucratives ; la taxe sur les cycles, etc.<sup>1253</sup>

**544.** - Le problème fondamental des taxes que l'État réserve aux collectivités en Afrique est que ces taxes n'ont pas un rendement très élevé et ne peuvent donc résoudre les difficultés de financement des collectivités. Cette remarque appelle deux observations sur les ressources locales propres. D'abord sur les difficultés de mobilisation de ressources propres fiscales et non fiscales et ensuite sur la détermination du seuil à partir duquel on peut considérer que les ressources propres sont suffisantes et déterminantes.

Les collectivités territoriales africaines ne disposent ni de méthodes efficaces ni de la maîtrise des modalités de mobilisation des ressources non fiscales pour l'obtention d'un rendement optimal. En effet, les collectivités territoriales font face à d'énormes difficultés pour la mobilisation des recettes notamment, la redevance d'occupation du domaine public qui constitue la principale source de revenus. Les causes sont multiples allant du faible niveau de qualification des agents de recouvrement au manque de moyens logistiques. La plupart des agents de recouvrement ne disposent pas d'un bon niveau d'instruction et bénéficient non plus de dispositifs de formation continue. Aussi, les collectivités territoriales manquent de moyens roulants — motos ou véhicules — permettant d'assurer le recouvrement des taxes<sup>1254</sup>. Dans un rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la décentralisation au Niger, les auteurs relèvent une politisation extrême dans le choix des collecteurs des taxes et redevances ainsi qu'une immixtion flagrante des élus locaux dans la collecte et le suivi du recouvrement<sup>1255</sup>. Les conseillers se « partagent » les collecteurs, les marchés et autres gares routières. Ils exercent des contrôles sur ces infrastructures économiques très lucratives et s'octroient des avantages indus sur cette base<sup>1256</sup>. Le recouvrement des ressources propres non fiscales devient une prébende pour les élus locaux qui s'assurent ainsi des revenus mensuels au détriment de la collectivité.

La mobilisation des ressources locales propres en Afrique noire francophone bute également sur des problèmes structurels. On constate une certaine désorganisation de la

---

<sup>1253</sup> Art. 232 du CGCT au Niger.

<sup>1254</sup> P. AGATE, *Réflexion sur les difficultés de mobilisation des ressources propres non fiscales dans la commune de Kozab I*, Mémoire ENA, Cycle III, 2021, p. 9 et s.

<sup>1255</sup> DGDCT, *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger*, 2020, p. 112 et s.

<sup>1256</sup> *Idem*.

chaîne d'émission et de recouvrement des impôts et taxes locaux. La faiblesse du système étant dû principalement à la mauvaise maîtrise des rôles, l'insuffisante coordination entre les services, l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers au niveau des services d'assiette et de recouvrement, la motivation insuffisante des agents ainsi qu'à l'incivisme fiscal.

**545.** - Si le recouvrement des ressources non fiscales relève de l'entière responsabilité des collectivités territoriales, il en va autrement des ressources fiscales propres. Le pouvoir central domine toute la chaîne de recouvrement des impôts locaux. La détermination de l'assiette, l'émission et le recouvrement des impôts locaux concédés par l'État aux collectivités relève de la responsabilité de l'administration fiscale de l'État. Les collectivités n'ont aucune maîtrise de la « chaîne fiscale ». Le principal problème que pose cette organisation de la gestion des principaux impôts locaux est que les collectivités décentralisées sont tributaires des performances des services fiscaux de l'État et subisse le dirigisme de l'administration fiscale, ce qui porte atteinte à l'autonomie locale.

Cependant, le choix du législateur de confier le recouvrement à l'administration fiscale d'État permet d'éviter de grever les charges des collectivités territoriales par la mise en place d'une administration fiscale qui leur est propre au regard du montant relativement faible des ressources collectées<sup>1257</sup>. Dans son étude consacrée à la décentralisation et aux finances publiques en Afrique subsaharienne, Elsa Duret a mis en évidence le caractère marginal des ressources locales (propres et concours financiers). L'auteur évalue les ressources des collectivités locales africaines à moins de 1 % du produit intérieur brut et entre 1,4 et 9,5 % des recettes de l'État<sup>1258</sup>. Pour les pays de l'UEMOA<sup>1259</sup>, la situation est encore plus difficile, les ressources locales ne représentent en moyenne que 0,7 % du PIB<sup>1260</sup>. En outre, les ressources propres des collectivités sont marquées par leurs fortes instabilités en raison de la faible prévisibilité des recettes. Les budgets locaux ne sont que très faiblement exécutés avec une moyenne en dessous des 50 %<sup>1261</sup>.

---

<sup>1257</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p.281.

<sup>1258</sup> E. DURET, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse de doctorat en sciences économiques, dactyl., Université Clermont Ferrand I, 2000, p. 232 et s.

<sup>1259</sup> Il s'agit des huit pays de l'Union économique et monétaire ouest africain : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

<sup>1260</sup> C. VERGNE, « Décentralisation fiscale en Afrique francophone : note sur les transferts intergouvernementaux », Banque Mondiale, Région Afrique, AFTPR, Septembre 2009, p. 2.

<sup>1261</sup> FMI, *Rapport d'assistance technique - réussir la décentralisation financière*, 2015, p. 19.

**546.** - Quant à la détermination du seuil à partir duquel les ressources propres de la collectivité sont considérées comme « déterminant » pour l'exercice autonome de ces compétences, les législations africaines sont restées muettes. À partir de quel montant, le ratio d'autonomie financière est-il atteint ? Comment évaluer de la « part déterminante » des ressources propres ? En droit français, la loi organique n° 04-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales prévoit que la part déterminante « *ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* »<sup>1262</sup>. Au cours de cette année, le ratio d'autonomie financière des collectivités locales françaises représentait environ 60 % pour les communes, 58 % pour les départements et 41 % pour les régions. Selon Alexis Essono Evono, si l'on peut supposer qu'une telle référence est pertinente, « *elle demeure très éloignée des ratios enregistrés dans les pays de l'Afrique noire francophones, lesquels sont largement inférieurs à ce(s) chiffre(s). En effet, dans ces pays, les ressources propres des collectivités locales sont généralement insignifiantes par rapport à leurs ressources globales* »<sup>1263</sup>. Les collectivités territoriales dans les États d'Afrique noire francophone sont très pauvres. Leur ratio d'autonomie financière varie entre 7 et 12 %<sup>1264</sup>. La non-mise à disposition spontanée des chiffres par les administrations publiques africaines empêche une actualisation de ces chiffres. Toutefois, on note dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel 2022-2024 au Mali, une augmentation des ressources propres en moyenne de 10,7 % sur la période 2016-2018. Ce qui porte la part des recettes propres dans le budget global des collectivités à 14,4 %<sup>1265</sup>. Cette augmentation est à saluer, mais à l'instar des autres pays, le montant des ressources propres reste encore insuffisant pour enclencher le développement local.

**547.** - Il urge dans le cadre de la construction d'un État décentralisé d'accroître les ressources propres des collectivités territoriales. Les ressources propres composées de la fiscalité locale et autres recettes tirées du domaine ou des redevances pour service rendu doivent être optimisées, car elles constituent un enjeu important de la libre administration des collectivités territoriales. Il existe dans l'ensemble des pays objet de cette étude des marges sérieuses

---

<sup>1262</sup> Art. 4, L.O n° 04-758 du 29 juillet 2004.

<sup>1263</sup> Voir les chiffres évoqués *Supra* ; A. ESSONO EVONO « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 18.

<sup>1264</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>1265</sup> Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel 2022-2024 au Mali, p. 47. Disponible en ligne [https://budget.gouv.ml/sites/default/files/DPBEP%202022-2024\\_VF\\_22\\_04\\_2021\\_Après\\_RI.pdf](https://budget.gouv.ml/sites/default/files/DPBEP%202022-2024_VF_22_04_2021_Après_RI.pdf), Consulté le 4 août 2022.

d'amélioration de la fiscalité locale. Cela passe notamment par une amélioration de la chaîne fiscale et de la prévisibilité des recettes. L'instauration d'une gestion plus rigoureuse et transparente des équipements marchands, des produits du domaine, de l'expédition des actes d'état civil et de légalisation ; l'amélioration des services publics marchands comme les marchés, les abattoirs, les gares routières peut constituer une source de revenus importante pour les collectivités. En attendant la réalisation de ces réformes structurelles, les concours financiers de l'État représentent une part importante des budgets locaux. Les collectivités sont dans une situation de dépendance, d'éternels assistés vis-à-vis de l'État qui devient le « *premier contributeur local* »<sup>1266</sup>.

### B- L'origine essentiellement étatique du financement des collectivités territoriales

**548.** - Les mécanismes de financement des collectivités diffèrent selon les objectifs poursuivis par les États. Les concours financiers gouvernementaux ne sont donc pas régis par un système unique dans les États d'Afrique noire francophone. Ces concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales sont fondés sur deux motivations principales. Pour le pouvoir central, il est question d'une part de résorber le « déséquilibre vertical » de ressources financières entre l'État et les collectivités locales et surtout, d'autre part, de permettre une certaine péréquation visant à réduire les disparités excessives de ressources entre les collectivités territoriales et donc de prévenir, le « déséquilibre horizontal »<sup>1267</sup>. Ainsi que nous l'avons montré précédemment, les collectivités territoriales d'Afrique subsaharienne ont en partage leur extrême pauvreté, mais certaines collectivités situées dans les grandes agglomérations urbaines ont une capacité de mobilisation des ressources propres généralement plus élevée. Toutefois, même optimisées, les ressources propres des collectivités ne peuvent couvrir l'ensemble de leurs besoins. Les concours financiers de l'État permettent alors à la fois d'augmenter et d'équilibrer les revenus des collectivités locales afin d'assurer un exercice minimal des compétences décentralisées par l'ensemble des collectivités.

---

<sup>1266</sup> N. GBEOU-KPAYILE, « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *op.cit.*, p. 80.

<sup>1267</sup> C. VERGNE, « Décentralisation fiscale en Afrique francophone : note sur les transferts intergouvernementaux », Banque Mondiale, Région Afrique, AFIPR, Septembre 2009, pp. 2-3.

**549.** - Les inégalités étant de plus en plus croissantes dans les États d'Afrique subsaharienne en raison notamment de la montée de l'urbanisation, la péréquation présente l'intérêt de réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales. Ce principe trouve sa justification dans l'idée de solidarité nationale et d'équilibre interrégional afin de permettre à chaque collectivité de disposer des possibilités comparables pour la fourniture de services publics aux habitants. Dans certains États, notamment le Togo et le Niger, c'est une exigence constitutionnelle. L'État a l'obligation de « *veille (r) au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, de la justice sociale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional* »<sup>1268</sup>. Au Mali, c'est la loi n° 2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui précise en son article 28 que « *L'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités territoriales* ».

**550.** - La mise en œuvre du principe constitutionnel et législatif de solidarité passe par la création d'institutions financières spécialisées et des Fonds d'appui à la politique nationale de décentralisation dans les États africains. Au Togo, la loi n° 2019-006 précitée relative à la décentralisation et aux libertés locales institue un Fonds d'appui aux collectivités territoriales dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont confiées au pouvoir réglementaire. C'est le sens des dispositions de l'article 14 qui dispose qu'« *il est créé un fond d'appui aux collectivités territoriales (FACT). Les modalités d'organisation et de fonctionnement du FACT sont définies par décret en conseil des ministres* ». C'est également le cas au Burkina Faso avec le Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales (FPDCT) créé par l'article 141 de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant CGCT. Dans le cadre du processus d'accompagnement de la politique de décentralisation, l'État du Niger a également procédé par la loi n° 2008-38 du 10 juillet 2008 à la création d'une Agence nationale pour le financement des collectivités territoriales (ANFICT). Cette Agence est chargée de la gestion du Fonds d'appui à la décentralisation et du Fonds de péréquation. Le Mali quant à lui s'est doté d'une Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) avec l'adoption de la loi n° 00-042 du 7 juillet 2000. L'ANICT a pour mission principale

---

<sup>1268</sup> V. art. 142 de la Constitution togolaise de 1992 ; art. 165 de la Constitution nigérienne de 2010.

d'accompagner les collectivités maliennes dans la réalisation des opérations d'investissements et d'assurer la péréquation entre les collectivités.

**551.** - La péréquation dans les États d'Afrique francophone est essentiellement une péréquation verticale qui s'exerce par l'intermédiaire des dotations et/ou des subventions de l'État. Les concours financiers gouvernementaux s'exercent donc par des modalités diverses. Quelle que soit la forme choisie, c'est la détermination exacte du montant à octroyer qui cristallise les débats. La formule de péréquation choisie doit être à la fois juste et transparente. Il peut s'agir d'un pourcentage fixe de l'ensemble des recettes nationales ou d'impôts et taxes spécifiques. Il peut également être constitué soit d'un montant fixe annuellement déterminé, soit d'un montant variable déterminé annuellement par le pouvoir central. Ainsi, certaines modalités s'établissent sur des références objectives pendant que d'autres fonctionnent à la discrétion des autorités gouvernementales<sup>1269</sup>. Cette dernière hypothèse correspond à la situation togolaise et nigérienne. En effet, il n'y a pas dans ces deux États une véritable planification budgétaire pour la réalisation des transferts financiers. Les montants attribués sont aléatoires. Au Togo, par exemple, la dotation 2022 du Fonds d'appui aux collectivités territoriales est passée à 4 milliards de F CFA contre une dotation de 6, 25 milliards en 2021, soit une baisse de 36 %. Au Niger, selon les derniers chiffres à notre disposition, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales s'élèvent en milliers de FCFA à 15. 677. 504 entre 2014 et 2018. Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont contribué au financement des collectivités territoriales à travers l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales pour un montant total de 26 547 300 732 F CFA pour la période 2016-2019<sup>1270</sup>.

Au Mali, à la suite des Accords d'Alger pour la paix et la réconciliation en 2015, l'État s'est engagé à transférer aux collectivités 30 % de ces recettes budgétaires à l'horizon 2018. Ce pourcentage n'est toujours pas atteint à ce jour. Il faut tout même reconnaître que le montant des transferts aux collectivités maliennes est en constante évolution. Dans la loi de finances 2018, les ressources transférées aux collectivités territoriales s'élevaient à 19,8 % des recettes budgétaires (recettes fiscales et non fiscales hors recettes en capital). Entre 2019 et 2021, les efforts budgétaires se sont poursuivis au profit des collectivités territoriales. À cet

---

<sup>1269</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 304.

<sup>1270</sup> DGDCT, *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Niger*, 2020, p. 112 et s.

effet, les transferts budgétaires en pourcentage des recettes budgétaires se situent respectivement à 21,4 % et plus de 26 % entre 2020-2021. En somme, entre 2018 et 2021, les transferts budgétaires aux collectivités territoriales ont connu un taux d'accroissement annuel moyen de 40,3 % tandis que les recettes budgétaires de l'État n'ont évolué que de 6,5 % durant la même période<sup>1271</sup>.

Au Burkina Faso, le Plan national de développement économique et social (PNDES) avait fixé comme objectif en 2018 un transfert aux collectivités équivalent au moins à 15 % du budget national à partir de 2020. Cet objectif n'a pu être atteint. En 2020, seuls 11,39 % du budget national a été transféré aux collectivités territoriales. On note une hausse considérable par rapport à 2019 où ce taux était de 4,89 %.

**552.** - De manière générale, on peut considérer que les États d'Afrique noire francophone fournissent des efforts pour une hausse des montants des dotations, mais ces montants restent somme toute encore très faibles. Toutefois, les transferts ou les dotations accordées par les États aux collectivités territoriales constituent une part importante de leurs ressources globales, soit les 2/3 du budget des collectivités territoriales. Au Mali, entre 2016 et 2018, le poste de recettes de dotation et subvention de l'État représente 75,4 % du montant total des ressources locales<sup>1272</sup>.

La dotation annuelle de l'État aux collectivités constituée essentiellement des contributions de l'État fixé par la loi de finances sert à couvrir les dépenses courantes des collectivités. Cette dotation est répartie entre les différentes collectivités en tenant compte du déficit entre leurs charges obligatoires de fonctionnement et leur niveau de mobilisation des ressources budgétaires<sup>1273</sup>. Elle contribue selon l'article 7 du décret fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'appui à la décentralisation au Niger « *à la couverture des charges obligatoires de fonctionnement des collectivités territoriales notamment, le fonctionnement des organes dirigeants et des commissions spécialisées, les charges du personnel minimum ainsi que toute autre charge liée aux transferts de compétences* ». Les modalités de cette répartition sont déterminées par arrêté conjoint

---

<sup>1271</sup> Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel 2022-2024 au Mali, p. 46. Disponible en ligne [https://budget.gouv.ml/sites/default/files/DPBEP%202022-2024\\_VF\\_22\\_04\\_2021\\_Après\\_RI.pdf](https://budget.gouv.ml/sites/default/files/DPBEP%202022-2024_VF_22_04_2021_Après_RI.pdf), Consulté le 4 août 2022.

<sup>1272</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>1273</sup> Art. 6 décret n° 2014-136 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'appui à la décentralisation au Niger.

du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances<sup>1274</sup> sur proposition de la commission de gestion du Fonds d'appui aux collectivités territoriales<sup>1275</sup>.

**553.** - Les collectivités territoriales reçoivent également une dotation/subvention annuelle d'investissement. Elle concrétise la vocation des différents Fonds d'être des « *instrument(s) contribuant à la mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et de gouvernance locale* »<sup>1276</sup>. La dotation d'investissement sert également au renforcement des capacités des collectivités territoriales en matière de maîtrise d'ouvrage. Pour l'attribution des dotations ou subventions d'investissement, les institutions financières spécialisées s'appuient sur une formule de péréquation qui combine *grosso modo* deux séries de critères : la situation de la collectivité et la performance. Le critère de situation prend en compte le nombre d'habitants de la collectivité, l'éloignement de la collectivité par rapport aux grands centres d'approvisionnement commercial, l'indice de pauvreté local et celui de la performance, notamment la bonne administration fiscale des collectivités<sup>1277</sup>.

Au Togo, la dotation d'investissement est composée de dotations affectées et non affectées. Les dotations affectées doivent servir à l'exécution par la collectivité des investissements dans les compétences décentralisées en fonction des destinations prédéfinies par secteur<sup>1278</sup>. Les dotations non affectées sont composées de trois éléments : une dotation de base, une dotation de péréquation et une dotation de performance. La dotation de base tient compte du statut de la collectivité et est répartie de façon égalitaire entre les différentes collectivités, ensuite la dotation de péréquation dont les paramètres discriminants portent sur l'effectif de la population, la superficie de chaque collectivité, le niveau de pauvreté et enfin, une dotation de performance dont l'objectif est d'inciter les collectivités à une meilleure gouvernance. Pour l'application de ce dernier critère, sont pris en compte, entre autres, le nombre de sessions ordinaires tenues par le conseil local et par les commissions permanentes du conseil, le respect des délais pour l'adoption du budget primitif et la transmission du compte administratif. Il s'agit de critères de répartition qui sont globalement suivis par les institutions financières venant en appui aux collectivités territoriales. Dans le cas du Togo, la

---

<sup>1274</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>1275</sup> *Ibid.*, art. 19 ; Loi n° 2019-006, art. 312.

<sup>1276</sup> Art. 3 décret n° 2007-254 *préc.*

<sup>1277</sup> UE, *Rapport 2021 sur la performance de la gestion des Finances publiques au Mali sur la période 2018-2020*, octobre 2021, p. 48.

<sup>1278</sup> Art. 19 décret n° 2019-130/PR *préc.*

gestion des dotations affectées d'une valeur d'environ 2,5 milliards de FCFA a été confiée à l'Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB) chargée d'exécuter des projets d'investissement socio-économiques et éducatifs des collectivités au titre de la maîtrise d'ouvrage déléguée. En outre, elle est chargée de recevoir les projets des communes et d'en évaluer la pertinence. Les communes togolaises sont ainsi réduites à un rôle d'inspecteur de travaux. Que reste-t-il de l'autonomie locale dans ces conditions ? Rien ! du moins pas grand-chose.

**554.** - Il est possible d'émettre des réserves sur les critères de répartition retenus par les institutions financières africaines. En effet, l'opérationnalisation des critères retenus requiert la collecte d'un certain nombre de données statistiques et des indicateurs fiables. Or, les données statistiques sont une denrée rare dans les pays de l'Afrique noire francophone. Ainsi, la prise en compte des données démographiques peut compromettre la fiabilité de la répartition. Il faut saluer l'introduction du critère de superficie qui permet *in fine* de ne pas défavoriser les collectivités peu peuplées et à très grande superficie.

**555.** - Le constat général qu'on peut dresser à l'issue de cette démonstration est que les ressources des collectivités territoriales bien qu'elles soient constituées en majorité des concours financiers de l'État en Afrique noire francophone demeurent encore insignifiantes. À défaut de ressources propres suffisantes, les collectivités territoriales se retrouvent dans une situation de forte dépendance vis-à-vis de l'État. Elles sont réduites à un rapport de subordination et condamnées à être de simples gestionnaires de budgets.

## **§2.- Les collectivités territoriales, de simples gestionnaires**

**556.** - Les ressources des collectivités territoriales sont insuffisantes, qu'il s'agisse des ressources propres ou des dotations étatiques, pour leur permettre de fournir des services publics de qualité aux populations. Dans ces conditions, l'autonomie financière est une arlésienne dans les États d'Afrique noire francophone. La consécration constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales n'a pas entraîné un renforcement du pouvoir de décision des collectivités en matière financière. Si les pouvoirs publics ne manquent pas de faire appel aux collectivités territoriales pour participer à l'effort de développement, ces dernières ne disposent pas de moyens d'agir. En réalité, il est théoriquement difficile dans les États d'Afrique francophone dont la forme constitutionnelle est unitaire de concevoir une

véritable autonomie financière avec notamment un pouvoir fiscal (A). La situation peu reluisante des finances des collectivités décentralisées les contraint à rester des gestionnaires de budgets limités par le contrôle permanent du pouvoir central (B).

#### A- Une conséquence de la forme républicaine de l'État

**557.** - La question du pouvoir fiscal n'a pas véritablement fait l'objet de débats lors de l'adoption des textes législatifs relatifs à la décentralisation dans les États d'Afrique noire francophone en raison du caractère unitaire de l'État. Les pays africains dotés de systèmes juridiques d'inspiration française rejettent toute idée de fédéralisme. Malgré les tendances fortes à conduire des réformes en matière de décentralisation, le caractère unitaire de l'État ne peut aucunement être remis en cause. Pas plus qu'elle ne possède un pouvoir législatif, les collectivités décentralisées ne peuvent prétendre à une quelconque souveraineté financière. Pour Michel Bouvier, le pouvoir fiscal avant d'être une technique économique ou juridique est un fait politique majeur, car il ne peut y avoir de pouvoir politique autonome sans pouvoir fiscal. Il poursuit son analyse en montrant que tout pouvoir fiscal concurrent à celui de l'État peut provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités<sup>1279</sup>. La décentralisation n'est pas le fédéralisme, écrivait Robert Hertzog dans un article sur le système financier local en droit français<sup>1280</sup>. Le pouvoir financier des collectivités demeure alors résiduel. Comme la France, les États d'Afrique noire francophone sont marqués par la doctrine de la politique de « l'égalitarisme républicain » qui trouve son aboutissement juridique, en matière de décentralisation, dans le principe d'égalité entre les collectivités territoriales et les mécanismes de péréquations entre collectivités<sup>1281</sup>.

**558.** - Le principe d'égalité des collectivités territoriales et l'institution d'une solidarité nationale constituent autant d'obstacles à la reconnaissance de l'autonomie financière. Ils permettent à l'État d'intervenir directement dans les ressources des collectivités pour éviter

---

<sup>1279</sup> M. BOUVIER, « De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique », *RFFP*, n° 98, 2007, p. 3.

<sup>1280</sup> R. HERTZOG, « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *RIDC*, n° 2, 2002, pp. 613- 638.

<sup>1281</sup> R. DECHAUX, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *RDP*, n° 2, 2010, p. 349. Voir aussi art. 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale sur la nécessité d'une péréquation.

que s'installent des inégalités territoriales. Raphael Dechaux montre à ce titre qu'en théorie, l'autonomie financière locale et le mécanisme de péréquation nationale sont antinomiques. En conséquence, moins l'État est unitaire, plus les différences entre les collectivités le composant peuvent s'avérer importantes<sup>1282</sup>. Au regard de l'antinomie entre les deux principes, autonomie financière locale et État unitaire, l'auteur propose de choisir entre une véritable décentralisation normative de l'État avec un pouvoir législatif local et donc une autonomie financière des collectivités et le maintien du modèle d'État centralisé sans autonomie financière, mais qui tend au maintien d'une certaine uniformité territoriale avec l'exaltation du principe d'égalité<sup>1283</sup>.

**559.** - Pour les États d'Afrique noire francophone, le choix semble clair. L'État reste l'unique garant de l'unité nationale et n'entend pas confier la régulation des rapports financiers aux collectivités territoriales. La réalité est que le pouvoir fiscal n'a pas de place dans la détermination de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Pour le reste, elle demeure hypothétique. Le pouvoir central à la maîtrise de la composition, du montant ainsi que de la destination des dotations, ce qui restreint la capacité de faire des collectivités et relativise par ailleurs la distinction formelle entre subvention et dotation<sup>1284</sup>. Dans les États d'Afrique subsaharienne notamment au Togo, les dotations comme les subventions sont marquées par leur caractère unilatéral et donc peu confortatif pour la libre administration<sup>1285</sup>.

**560.** - Il semble donc qu'il existe des limites à la fois théorique et pratique à la mise en place d'une autonomie financière réelle des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales

---

<sup>1282</sup> *Ibid.*, p. 349. Voir aussi A. ROUX, « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *op.cit.*, p. 493. C'est la raison pour laquelle en Allemagne, il est impossible de décentraliser totalement certains mécanismes de protections sociales qui sont garantis par l'alinéa 11 du Préambule de 1946.

<sup>1283</sup> R. DECHAUX, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *op.cit.*, p. 349.

<sup>1284</sup> Nous avons montré précédemment que les dotations étaient orientées vers la réalisation d'opérations précises dans les quatre pays objet de la présente étude.

<sup>1285</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 308. ESSONO EVONO déplore aussi leur caractère unilatéral puisque « les collectivités locales n'ont aucune prise sur ces concours financiers : ils sont attribués unilatéralement par l'État, selon des critères qui ne sont pas objectifs » in, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 7.

africaines ont perdu en liberté ce qu'elles gagnent marginalement en ressources et sont finalement réduites<sup>1286</sup> à la simple gestion de ces dernières.

## B- L'autonomie financière, une simple liberté de gestion des collectivités

**561.** - Le lien entre l'autonomie financière et le principe constitutionnel de libre administration a été entretenu pendant longtemps par la doctrine. Cependant, la garantie de l'autonomie financière n'a de sens qu'accompagné d'une certaine autonomie normative. Or, dans les États unitaires décentralisés, les collectivités territoriales disposent uniquement d'un pouvoir limité par la loi en matière de finances locales<sup>1287</sup>. Existe-t-il encore une autonomie financière ? Un principe de libre administration des collectivités territoriales africaines ? Michel Troper concluait un article sur l'analyse théorique du concept de libre administration en 1980 ainsi : « *La "libre administration" est donc un terme vague et vide (privé de référence), dont la fonction est de transposer au niveau administratif l'idéologie politique de la démocratie représentative* ». Jean-François Brisson observe pour sa part que le principe de libre administration, bien que constitutionnalisé en France, comme c'est le cas dans les États africains issu de la tradition républicaine française, reste un concept juridique assez mystérieux, car, au fond, le législateur n'a pas de repères précis quant aux minimums d'exigences relatives à l'application de ce principe<sup>1288</sup>. Malgré l'absence de critères pour donner un contenu précis au principe de libre administration, l'autonomie financière suppose l'existence d'une marge de manœuvre suffisante des collectivités territoriales en matière financière. Force est de constater que les collectivités territoriales africaines ne disposent, ainsi que nous l'avons montré, ni de pouvoirs étendus pour le recouvrement de leurs ressources ni d'une liberté dans l'utilisation des ressources budgétaires. Le « pouvoir financier » local est soumis à un encadrement très strict qui rend impossible la conception d'une autonomie financière locale.

---

<sup>1286</sup> Pour emprunter la formule « *La collectivité subventionnée a, peu à peu, perdu en liberté ce qu'elle gagnait en ressources* » de J. BOULOUIS, *Essai sur la politique des subventions administratives*, Armand Colin, 1951, p. 9.

<sup>1287</sup> L. NGONO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées*, *op.cit.*, p. 200.

<sup>1288</sup> J.-F. BRISSON, « La réforme du système d'administration aéroportuaire : bilan et perspectives », in *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits*, L'Harmattan, 2011, p. 1153.

**562.** - L'analyse du pouvoir dépensier des collectivités territoriales est un révélateur des contraintes juridiques qui pèsent sur elles et limite leur pouvoir de décision. Les collectivités territoriales n'ont pas la maîtrise de leurs dépenses. Le législateur affirme que les collectivités peuvent utiliser leurs ressources pour les dépenses de leur choix. Pourtant, la loi dresse une liste de dépenses obligatoires dont le contenu est loin d'être exhaustif dans certains États. La notion de dépense obligatoire fait son entrée en Afrique à partir de 1955 avec l'adoption de la loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique-Occidentale Française, en Afrique-Équatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. Cette notion est reprise aujourd'hui dans l'ensemble des législations nationales pour désigner toutes les dépenses qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui touchent essentiellement à l'existence même de la collectivité territoriale. Aux termes de l'article 121 du CGCT au Burkina Faso « *sont obligatoires pour les collectivités territoriales les dépenses mises à leur charge par la loi. Les dépenses obligatoires doivent nécessairement figurer au budget. Elles doivent faire l'objet d'ouverture de crédits suffisants avant qu'il ne soit possible à la collectivité d'inscrire des dépenses facultatives* ». Les dépenses obligatoires couvrent les dépenses de fonctionnement des services, le traitement et les indemnités du personnel, les intérêts et l'amortissement des emprunts, ainsi que les charges résultant des condamnations judiciaires, les dépenses pour la salubrité et la qualité de l'environnement, etc.<sup>1289</sup>

**563.** - En cas d'omission d'inscription d'une dépense obligatoire par une collectivité ou lorsque les crédits affectés sont insuffisants, l'autorité de tutelle peut les inscrire d'office. En effet, l'article 221 de l'ordonnance n° 2010-054 portant CGCT au Niger prévoit qu'en cas de non-inscription ou d'une inscription insuffisante de dépenses obligatoires, de non-inscription ou de minoration de l'autofinancement brut local, le représentant de l'État peut demander une seconde lecture du budget qui ne peut être refusée. Si après cette deuxième lecture, les observations de l'autorité de tutelle ne sont pas prises en compte, il met en demeure la collectivité de le faire. Si une réaction positive n'est pas enregistrée dans les quinze jours suivant ladite mise en demeure, le budget est réglé par l'autorité de tutelle qui en adresse notification à l'ordonnateur et au comptable de la collectivité. De même au Togo, si après une mise en demeure restée sans réponse dans un délai de trente jours la collectivité ne se

---

<sup>1289</sup> Art. 337 Loi n° 2019-006 *préc.* ; art. 243 & 244 du CGCT au Niger.

conforme pas à la mise en demeure, l'autorité de tutelle inscrit d'office cette dépense au budget de la collectivité et fait injonction au conseil de l'accompagner de ressources nécessaires<sup>1290</sup>. Cette inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité lie les autorités décentralisées qui sont tenues de l'exécuter. L'article 273 du code des collectivités territoriales au Mali rappelle en ce sens que, « *lorsque le mandatement d'une dépense obligatoire inscrite au budget n'est pas effectué, le représentant de l'État peut mettre en demeure l'ordonnateur de l'effectuer. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le délai d'un mois, il procède au mandatement d'office* ».

**564.** - Le caractère obligatoire de certaines dépenses réduit la marge de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales. Le nombre élevé des dépenses de cette catégorie couvrant plus de la moitié des dépenses des collectivités conduit systématiquement à restreindre l'autonomie financière locale. La notion même de dépense obligatoire s'oppose au principe de la libre administration. Que ce soit dans la doctrine française ou africaine, les auteurs sont unanimes pour dire que l'inscription des dépenses obligatoires peut réduire voire annihiler le pouvoir budgétaire des collectivités<sup>1291</sup>. Pour Alexis Essono Evono, « *l'existence des dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière formelle des collectivités locales, car, avec ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités locales disparaît* »<sup>1292</sup>. À ce stade, il faut reconnaître que l'origine et la quantité des ressources locales importent peu dès lors que les collectivités territoriales peuvent décider pleinement de leurs destinations. Dans l'éventualité d'une augmentation des ressources locales, la libre administration financière ne sera pas pour autant préservée si le pouvoir central décide de l'usage de ces ressources. L'analyse faite par le doyen Vedel en droit français dans un article resté célèbre<sup>1293</sup> résume la situation actuelle des collectivités territoriales dans les pays de la présente étude. Il écrivait à propos de l'autonomie financière locale que, « *la libre administration peut se trouver compromise lorsque le législateur ne se contente pas de dicter à des collectivités des devoirs dans un domaine d'intérêt national, mais leur impose corrélativement des charges financières dont le poids est tel qu'il affecte pratiquement la liberté d'administration* ».

---

<sup>1290</sup> Art. 356 Loi n° 2019-006 *préc.*, voir les développements *supra* sur le pouvoir de substitution.

<sup>1291</sup> L. PHILIP, « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA*, 1992, p. 460.

<sup>1292</sup> A. ESSONO EVONO « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 11.

<sup>1293</sup> G. VEDEL, « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, 1991, p. 16.

*qui leur est reconnue dans d'autres matières, et qui faute de ressources disponibles, ne peut plus en fait s'exercer comme les responsables locaux l'auraient voulu ».*

**565.** - Outre les dépenses obligatoires qui s'imposent aux collectivités territoriales, leur pouvoir dépensier s'exerce dans un cadre légal strict. Les collectivités sont soumises dans l'élaboration de leur budget qui constitue déjà en soi une contrainte au respect des principes budgétaires définis par l'État. L'article 328 de la loi n° 2019-006 précitée dispose que « *le budget des collectivités territoriales obéit aux principaux généraux du droit budgétaire* ». Ces principes qui figurent dans l'ensemble des législations nationales sont : l'annualité, l'unité, l'universalité, l'antériorité, la sincérité, l'équilibre du budget, la légalité de l'impôt et la spécialité des crédits<sup>1294</sup>. Il s'agit des mêmes principes qui s'appliquent au pouvoir central en matière budgétaire. L'article 211 du CGCT au Niger prévoit à cet effet que, « *le budget est élaboré, adopté et géré conformément aux principes budgétaires et règles de comptabilité publique applicables à l'État* ». Toutefois, pour ce qui est des collectivités territoriales, la mise en œuvre de ces principes pose un certain nombre de difficultés<sup>1295</sup>.

**566.** - À titre d'exemple, la pratique montre que les principes de l'annualité budgétaire et de l'équilibre réel du budget sont d'application difficile pour les collectivités territoriales. Dans le premier cas, l'annualité signifie que le budget d'une collectivité doit être voté pour un exercice budgétaire. Cet exercice budgétaire coïncide avec l'année civile et court du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année considérée. Les budgets locaux étant soumis à des contrôles de la part de l'autorité de tutelle, ils doivent être votés suffisamment tôt pour permettre une exécution au 1<sup>er</sup> janvier. Les lois nigérienne et malienne prévoient à cet effet que « *le budget primitif est établi et voté en équilibre réel avant le 31 octobre de l'exercice précédent celui auquel il s'applique* »<sup>1296</sup>. Dans les autres pays, la loi prévoit simplement une adoption du budget avant le 1<sup>er</sup> janvier. Il faut rappeler ici que l'État a l'obligation d'adopter la loi de finances au plus tard au 31 décembre. Or, les collectivités territoriales sont tributaires dans l'élaboration de leur budget des données issues de l'administration fiscale de l'État. Aussi, les collectivités ne peuvent voter les taux de

---

<sup>1294</sup> Art. 328 Loi n°2019-006 *préc.*, art. 214 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 112 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1295</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 330 et s.

<sup>1296</sup> Art. 256 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 212 du CGCT au Niger.

l'impôt que dans les limites fixées par la loi de finances. L'alignement de l'adoption du budget des collectivités territoriales sur l'année civile comme c'est le cas de l'État débouche en pratique sur une impasse<sup>1297</sup>, car elles ne disposent pas au moment de l'adoption du budget primitif des données nécessaires. Les transferts budgétaires portant sur l'exercice suivant ne sont pas communiqués d'une manière systématique.

Contrairement aux autres États où la question du décalage temporel dans l'adoption des budgets est résolue par un échange informel de documents entre les services de l'État et ceux de la collectivité au moment de l'adoption du projet de loi de finances, le législateur togolais prévoit à l'article 350 de la loi n° 2019-006 que « *les informations relevant des services de l'État indispensables à l'établissement du budget et dont la liste est fixée par décret, doivent parvenir à l'exécutif local au plus tard le 30 octobre de chaque année* ». Si cette solution semble correcte, elle rend toutefois le budget primitif provisoire dans la mesure où les arbitrages au niveau de l'État peuvent toujours changer au dernier moment. L'adoption de collectif budgétaire devient systématique pour les collectivités territoriales. Le principe d'annualité mérite d'être interrogé et revu,<sup>1298</sup> car le manque de prévisibilité sur les ressources dont disposent les collectivités nuit à la préparation et à l'exécution des budgets locaux.

**567.** - Pour ce qui est de l'équilibre réel, il s'applique de façon stricte aux budgets des collectivités à la différence du budget de l'État. Il vise l'équilibre comptable des recettes et des dépenses. L'ensemble des dépenses ne pouvant être supérieur à l'ensemble des recettes. La collectivité ne peut dépenser plus qu'elle ne gagne. Les prévisions budgétaires doivent être estimées de façon sincère<sup>1299</sup>. Cela implique notamment que la section de fonctionnement et la section d'investissement soient respectivement votées en équilibre. La première ne pouvant contrairement à la seconde être équilibrée par l'emprunt. La finalité poursuivie par le législateur ici est d'empêcher les collectivités territoriales d'être déficitaire. Le respect de ce principe est assuré par le représentant de l'État dans les circonscriptions administratives<sup>1300</sup>. Lorsque le budget de la collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente jours à compter du vote du conseil local pour proposer à la

---

<sup>1297</sup> Voir en droit français, J. TOUSSAINT, « L'assouplissement du principe de l'annualité dans les budgets locaux », *Revue du Trésor*, 1984, p. 307.

<sup>1298</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.*, p. 333.

<sup>1299</sup> En France le juge administratif a considéré qu'une sous-évaluation du budget de fonctionnement de 3 % ne peut être constitutive d'insincérité. CAA de Douai, 22 juin 2000, *Dossier*, n°96DA00007.

<sup>1300</sup> Art. 220 du code des collectivités territoriales au Mali.

collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demander au conseil une nouvelle délibération qui doit intervenir dans le délai de trente jours à partir de la communication des propositions de l'autorité de tutelle. En cas de réponse négative ou de mesures jugées insuffisantes par l'autorité de tutelle, il règle le budget qui devient exécutoire dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai précédent<sup>1301</sup>.

La difficulté dans l'application de ce principe tient notamment en ce que l'appréciation de la sincérité d'un budget est souvent aléatoire avec la pratique des restes à réaliser. La Cour des comptes française dans son rapport de 1994 relevait à ce propos que « *l'insincérité des comptes se manifeste par le recours abusif aux restes à réaliser dans le seul but de présenter des comptes en équilibre fictif* »<sup>1302</sup>. Au regard du manque de moyens humains dans les pays de la présente recherche, on peut douter de la capacité du représentant de l'État à déceler des prévisions budgétaires fantaisistes<sup>1303</sup> et donc de la pertinence réelle de ce principe. Le FMI dans un rapport de 2015 portant sur le Mali relevait le risque d'un endettement des collectivités ignoré. Les services du Trésor et de la dette publique ne signalent pas d'endettement des collectivités, or ; cette possibilité existe puisque les comptes de collectivités dégagent des déficits chroniques, les collectivités peuvent occasionnellement recourir à l'emprunt, accuser des arriérés de paiement ou de salaires (qui sont une forme de dette), voire réaliser des dépenses extrabudgétaires sur des emprunts informels, inconnus des comptables publics<sup>1304</sup>.

**568.** - En outre, en application du principe de l'unité de trésorerie, les collectivités territoriales doivent déposer leurs fonds au Trésor public. Malgré les avantages qu'il peut avoir, l'application de ce principe entraîne des retards dans les paiements faute de disponibilité. En effet, les fonds des collectivités territoriales logés au Trésor public ne sont pas souvent disponibles en temps voulu et en quantité souhaitée. Aussi, seuls les agents publics assermentés par l'État peuvent manier les deniers. Le comptable de la collectivité territoriale est un agent issu du Trésor public nommé par le ministre en charge des finances.

---

<sup>1301</sup> Art. 350, Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1302</sup> Rapport Cour des comptes 1994, p. 219.

<sup>1303</sup> C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger, op.cit.*, p. 335.

<sup>1304</sup> FMI, *Rapport d'assistance technique - réussir la décentralisation financière*, 2015, p. 21.

Les auteurs n'ont pas manqué de relever que la comptabilité constitue un moyen d'exercice d'une tutelle supplémentaire sur les organes de la collectivité<sup>1305</sup>.

**569.** - Finalement, il ne serait pas faux d'affirmer que les collectivités territoriales africaines ne disposent pas d'une autonomie financière. La liberté financière des collectivités est confisquée par le pouvoir central que ce soit dans le recouvrement de ressources ou de leur utilisation. L'autonomie financière en Afrique est un mythe ainsi qu'on a pu le dire aussi à propos des collectivités françaises<sup>1306</sup>. L'autonomie financière des collectivités locales africaines apparaît comme un trompe-l'œil. Elle ne répond pas encore aux exigences nécessaires à son effectivité<sup>1307</sup>. La présence de l'État est permanente aussi bien dans la mobilisation des ressources que dans les conditions d'exécution des dépenses. La capacité de faire des collectivités est fortement restreinte. La relative liberté de gestion dont elle bénéficie n'est autorisée à s'exprimer que sous le contrôle de l'État. Néanmoins, les possibilités de coopération entre collectivités prévues par les législations nationales<sup>1308</sup> peuvent dans une certaine mesure contribuer à pallier leurs situations de dépendance en gagnant par la mutualisation une certaine indépendance technique et financière.

---

<sup>1305</sup> *Ibid.*, p. 340 ; R. MUZELLEC, « De la pertinence des principes budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales », *PMP*, n° 6-7, 1988, pp. 3-37.

<sup>1306</sup> A. PARIENTE, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, n° 129, 2015, p. 15.

<sup>1307</sup> Y. KPEDU, « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », *Revue numérique Afrilex*, 2016, p. 1 ; A. SAMAKE, « Les contraintes liées à l'autonomie financière des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA. Les cas du Bénin, Mali, Niger, Sénégal », in *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de Eloi DLARRA et Salifou YONABA*, L'Harmattan, 2021, p. 431.

<sup>1308</sup> Art. 325 du CGCT au Niger ; art. 132 du CGCT au Burkina Faso ; art 25 et s., Loi 2019-006 *préc.* ; art. 311 du code des collectivités territoriales au Mali



## Conclusion du chapitre 2

**570.** - Les collectivités territoriales doivent bénéficier d'une autonomie dans l'exercice de leurs fonctions. Sans cette indépendance fonctionnelle, la libre administration en sortirait fortement réduite. Ainsi, pour garantir aux collectivités territoriales une réelle autonomie, il faut nécessairement une indépendance financière et technique. En l'état actuel des législations nationales et de la pratique du droit de la décentralisation en Afrique, il est permis de conclure l'examen des moyens de la décentralisation en constatant l'ampleur des obstacles à son effectivité. Des progrès sont réalisés ci et là, mais l'œuvre de décentralisation entreprise ne peut aboutir sans un personnel compétent et disponible et des moyens financiers, qui constituent le ressort principal de l'exercice autonome des compétences décentralisées. Le « placage » de la fonction publique territoriale sur le modèle étatique se révèle à l'analyse contre-productif pour l'autonomie des collectivités territoriales. Aussi, le pouvoir de décision des collectivités territoriales africaines est limité, car elles n'ont ni les ressources financières suffisantes ni la maîtrise de leurs dépenses. L'omnipotence de l'État dans l'attribution des moyens nécessaires à l'action des collectivités territoriales place les autorités décentralisées dans une situation de subordination à l'égard du pouvoir central. Cela traduit la permanence de la centralisation administrative dans les États unitaires décentralisés en Afrique noire francophone.



## Conclusion du titre 1

571. - Indépendants du pouvoir central en tant que personnes morales de droit public, le droit positif aménage un cadre de liberté d'action pour les collectivités territoriales dans la gestion des affaires présentant un intérêt public local. Dans les États unitaires décentralisés, la liberté d'agir des collectivités territoriales est garantie par la Constitution, mais c'est à la loi qu'il revient d'opérer la répartition des compétences et de déterminer ce qui relève ou non de l'intérêt public local. Le domaine de l'action décentralisée est entièrement défini par le législateur. Ainsi, la reconnaissance de l'existence aux côtés de l'État des collectivités territoriales autonomes n'implique pas le retrait systématique de celui-ci. Au contraire, sa présence est considérée comme une condition de réussite du processus de décentralisation et de la préservation de l'unité de l'État.

572. - Toutefois, le rôle que doit jouer le pouvoir central dans la réalisation de la décentralisation implique qu'il se débarrasse de ces « vieux habits » centralisateurs pour s'adapter à la nouvelle « manière d'être de l'État ». Non seulement l'État en Afrique peine à se réformer, l'incapacité des collectivités territoriales à exercer les compétences décentralisées les maintient dans un état de subordination vis-à-vis de l'État qui réduit les espoirs d'une gestion technique et financière autonome. De plus, les autorités étatiques continuent par exercer sur les collectivités une tutelle pesante combinant divers procédés de contrôle *a priori* et *a posteriori*. La combinaison des deux facteurs — l'insuffisance des moyens humains et financiers ainsi que la multiplicité des mécanismes de tutelle — permet de conclure à une absence en l'état de la libre administration des collectivités territoriales. Quelles que soient les extensions des compétences locales, la logique du système centralisé qui consacre l'ascendant des autorités étatiques sur les collectivités territoriales est préservée. L'administration d'État en Afrique doit se faire modeste pour prendre en compte la capacité contributive des populations par le biais du « *service public - participation* »<sup>1309</sup>.

---

<sup>1309</sup> M. NEMBOT, *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique noire francophone*, thèse, L'Harmattan, 2000, p. 300 et s.



## TITRE 2 — UNE DÉCENTRALISATION SANS DEMOCRATIE LOCALE

« Contrairement à ce qu'il [Tocqueville] a avancé, et que des cohortes de "suiveurs" politiques ou juristes ne cessent de répéter à qui mieux mieux, de façon bien plus banale ; il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation [...]. Le couple autocratie-démocratie et le couple centralisation-décentralisation se placent sur deux plans essentiellement différents et indépendants l'un de l'autre »<sup>1310</sup>.

**573.** - Décentralisation et démocratie sont deux notions qui irriguent le droit de la décentralisation. Le lien entre ces deux notions est aujourd'hui généralisé et apparaît comme une évidence. Ce lien, unanimement partagé, trouve une expression particulière au niveau communautaire à travers la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local qui, à l'instar de la Charte européenne<sup>1311</sup>, stipule dans son article 12 que « *la législation nationale garantit les droits des citoyens et définit leurs responsabilités en ce qui concerne la participation à la vie publique au niveau local. La démocratie est le fondement de la gouvernance locale et revêt une forme participative et représentative* ». Le lien systématiquement établi entre décentralisation et démocratie procède de deux conceptions différentes de la décentralisation. La première considère la décentralisation comme une simple technique d'organisation administrative du territoire et la seconde fait de la décentralisation une liberté. Alexis de Tocqueville ne disait-il pas que c'est dans la commune que réside la force des peuples libres<sup>1312</sup> ? Pour cet auteur, les libertés induites par la décentralisation

---

<sup>1310</sup> L. SFEZ (dir.), *L'objet local*, Union générale des éditons, 1977, pp. 67-68.

<sup>1311</sup> Le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que : « *Le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe ; c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement* ».

<sup>1312</sup> A. De TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, coll. « Idées », 1968, p. 59.

compensent tous les inconvénients liés à ce mode d'organisation des sociétés, car ce ne sont pas les avantages administratifs de la décentralisation qui importent, mais ses effets politiques<sup>1313</sup>.

En réalité, le couplage de la décentralisation à la démocratie n'a pas toujours été aussi évident dans l'histoire de la décentralisation. Les revendications décentralisatrices n'ont pas toujours été motivées par des aspirations démocratiques<sup>1314</sup>. Charles Eisenmann écrivait d'ailleurs que « *la décentralisation est un système sans couleur politique déterminée : elle peut être non démocratique aussi bien que démocratique* » ; il suffit que la désignation de l'autorité locale soit « *indépendante de l'autorité centrale* »<sup>1315</sup>. La décentralisation prise en elle-même en tant que politique institutionnelle ne produit donc pas la démocratie locale<sup>1316</sup>.

Toutefois, il faut bien reconnaître que le développement de la décentralisation a contribué à rendre la démocratie plus accessible. Il a conduit à en faire une exigence<sup>1317</sup>. Cette association entre décentralisation et démocratie locale a commencé timidement en droit français par la consécration de la libre administration dans la Constitution française de 1946 puis l'affirmation relative de la prise en compte par la décentralisation des aspirations des citoyens par le rapport *Vivre ensemble*. Elle a fini par s'imposer comme une nécessité avec l'adoption de la loi du 2 mars 1982. Du moins, à partir de la décennie 80, elle est présentée comme telle pour les États d'Afrique par les organismes pourvoyeurs de l'Aide publique au développement<sup>1318</sup>.

**574.** - Malgré l'établissement difficile de la preuve du lien entre les deux notions qui semble relever davantage du construit que du donné, « *il est difficile de concevoir aujourd'hui une décentralisation qui ferait l'économie d'une légitimation démocratique ou qui ne ferait pas intervenir le citoyen dans le contrôle des administrateurs locaux* »<sup>1319</sup>. Ainsi, la démocratie locale est essentiellement

---

<sup>1313</sup> *Ibid.*, pp. 93-95. Dans le même sens Maurice HAURIU affirmait que « *la démocratie et la souveraineté nationale vont à la décentralisation et à l'élection locale comme un fleuve suit sa pente* » in, *Études sur la décentralisation*, éd. Paul Dupont, 1892, et *Traité de droit constitutionnel*, Sirey 1929 rééd. C.N.R.S. 1965, p. 190.

<sup>1314</sup> Voir, S. REGOURD, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie », *RDP*, 1990, pp. 961-987, J. CHAPUISAT, « Libertés locales », *AJDA*, 1982, p. 382.

<sup>1315</sup> C. EISENMANN, *Cours de droit administratif, op.cit.*, p. 277.

<sup>1316</sup> J. CAILLOSSE, « L'expérience française de la décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », *Cahiers CNFPT*, n° 37, 1992, pp. 70-92.

<sup>1317</sup> J. CAILLOSSE, « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France » in, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 75.

<sup>1318</sup> Sur les aspects généraux de cette question, voir les développements *supra* partie 1 — Titre 2 — chapitre 1

<sup>1319</sup> C. CHABROT, « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », *Civitas Europa*, n° 11, 2003, p. 3.

politique. Elle suppose une élection des dirigeants locaux et une implication citoyenne dans les affaires locales. L'organisation de l'administration territoriale dans les États d'Afrique ne peut échapper à cette conception renouvelée de la décentralisation associant les citoyens à la gestion des affaires publiques. Toutefois, la démocratie locale en Afrique pose d'énormes difficultés aux pouvoirs publics. D'abord, les nouvelles voies de la démocratie locale appellent, au-delà de l'élection, une amélioration des droits des élus locaux et des mécanismes de participation des citoyens au fonctionnement des institutions locales (**chapitre 1**). Ensuite, les autorités traditionnelles et coutumières, expression même du local, dans les sociétés africaines, revendiquent un droit à la parole que le droit de la décentralisation peine à traduire (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – Les impasses de la démocratisation de la vie publique locale

Chapitre 2 – La difficile intégration de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale



## Chapitre 1 – Les impasses de la démocratisation de la vie publique locale

575. - Le couple décentralisation et démocratie est paru assez vite comme légitime aux yeux des acteurs locaux africains. Réunis à Yamoussoukro en 1991 dans le cadre des activités de Cités Unies Développement, les maires africains ont reconnu l'existence d'un « *lien fondamental entre la décentralisation en cours et le processus de démocratisation qui est à l'ordre du jour dans la plupart des États africains* »<sup>1320</sup>. Cette tendance générale à lier décentralisation et démocratie trouve un début d'explication dans l'idée qu'elle favoriserait l'implication des habitants dans la gestion des affaires publiques et le développement d'une démocratie à la base. En outre, certains acteurs voient dans cette démocratie à la base une résurrection des formes anciennes de prise de décision, en particulier « la palabre africaine », censée garantir la participation de tous au processus décisionnel<sup>1321</sup>. L'association entre la décentralisation et la démocratie locale répond non seulement au besoin de développement de la participation des citoyens, mais aussi à la nécessité d'offrir à ces derniers des moyens de contrôle de l'administration locale. Cependant, toute recherche sur la démocratisation de la vie publique locale aboutit à un premier constat : celui d'une absence de démocratie directe permettant aux citoyens d'intervenir directement dans la vie de leur collectivité. Tout comme les États, les collectivités infranationales ont en partage une conception représentative de la démocratie<sup>1322</sup>. Elles sont dirigées par des « conseils élus » qui détiennent la légitimité démocratique. Les citoyens n'intervenant dans le processus de la décision publique que de manière indirecte, au moment de l'élection. L'assemblée délibérante constitue ainsi le lieu par excellence d'exercice de la démocratie locale.

---

<sup>1320</sup> Cités Unies Développement, *Développement municipal et coopération internationale*, Colloque de Yamoussoukro, 1991, Rapport de synthèse, cité par C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 344.

<sup>1321</sup> N. KABAMDA, « La démocratie locale en Afrique peut-elle être la route de la reconstruction et de la prospérité : le cas du Zaïre », *African administrative studies*, 1996, pp. 23-28 ; C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 345 ; P. KONDOMBO, « La Palabre africaine peut-elle renforcer la démocratie en Afrique ? », *Burkina thinks*, 2014.

<sup>1322</sup> V. sur ce point, voir l'étude de : J.-A. MAZERES, « Les collectivités territoriales et la représentation », *RDP*, 1990, p. 690.

576. - Toutefois, le régime représentatif local est de plus en plus complété par la consécration de techniques de démocratie dite semi-directe qui permettent aux administrés<sup>1323</sup> de participer sous différentes formes à la vie démocratique de leur collectivité. C'est ce qui explique la consécration de l'expression de « démocratie participative ». Elle offre aux citoyens la possibilité de jouer un rôle plus au moins important dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques locales. La participation citoyenne est présentée comme un correctif au régime représentatif. La vie locale se caractérise désormais dans les démocraties modernes par l'existence des assemblées délibérantes et une ouverture en direction des citoyens invités à collaborer ponctuellement à l'action publique locale<sup>1324</sup>.

577. - Dans les États africains, le droit de la décentralisation consacre expressément un régime représentatif au niveau local. Le principe de démocratie locale dans sa constante élective est consolidé. Cependant, cette constatation n'épuise pas à elle seule la démocratie locale. Elle doit également pouvoir s'exprimer à l'intérieur même de la sphère du pouvoir local. Cette question relative à la démocratisation interne des assemblées délibérantes locales n'a d'ailleurs que très peu retenu l'attention de la doctrine africaine contrairement à la France où de nombreuses études lui sont consacrées depuis 1992<sup>1325</sup>. La démocratie locale demeure encore imparfaite au sein même des collectivités territoriales africaines, les droits des élus membres des assemblées délibérantes n'y sont pas suffisamment garantis (**Section 1**). Parallèlement, la démocratie locale se réclame davantage d'une ouverture du pouvoir local vers les citoyens. Ainsi, il se développe progressivement des techniques de démocratie semi-directe sans grande portée pratique (**Section 2**).

---

<sup>1323</sup> Sur le flou conceptuel autour des notions : administré, citoyen, démocratie administrative, V. CHAMPEILS-DESPLATS, « La citoyenneté administrative », in P. GONOD, F. MELLERAY, P. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, t. 2, p. 413. ; B. FAURE, « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA*, n° 4, 2013, p. 709 ; C. MORIO, *L'administré. Essai sur une légende du droit administratif*, thèse, LGDJ, 2021, pp. 271-277.

<sup>1324</sup> CCT, *Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA*, 2011 ; C.-A. DUBRUEIL, « Réflexions sur la démocratie locale en France », *Siccles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 11 décembre 2013, consulté le 10 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/siccles/1225>.

<sup>1325</sup> V. not., M. VERPEAUX, « Les droits des élus ou le droit des assemblées locales », *RFDA*, 1993, p. 20 ; L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, thèse, LGDJ, 2004 ; I. MULLER-QUOY, *Le droit des assemblées locales*, LGDJ, 2001 ; J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016.

**Section 1 : Une démocratie locale représentative inachevée : la limitation  
des droits des élus membres des assemblées délibérantes**

**578.** - La démocratisation de la vie locale s'exprime à l'intérieur des institutions décentralisées, notamment dans les rapports entre l'exécutif local et l'assemblée délibérante. Il est difficile de concevoir une démocratie locale sans une protection effective des droits que les élus tiennent du fait de leur élection au suffrage universel<sup>1326</sup>. Cette élection des membres des assemblées locales au suffrage universel renforce l'ambiguïté de la nature des assemblées locales. En effet, les assemblées locales ont, en raison du caractère politique des élections dont ils procèdent, une origine politique. Toutefois, elles ne sauraient revendiquer la qualité d'institutions politiques en ce que la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier, dont la représentation est assurée par le Parlement. Les collectivités territoriales et leurs organes délibérants demeurent malgré leur origine politique des institutions administratives<sup>1327</sup>.

**579.** - Le perfectionnement de la décentralisation et le renouvellement de la démocratie locale appellent à une reconnaissance et à une protection des droits des élus locaux face au risque d'une confiscation du pouvoir par l'exécutif<sup>1328</sup>. On entend par droit ici non pas des droits personnels<sup>1329</sup>, mais des droits attachés à la fonction de l'élu en tant que membre d'une assemblée locale. Il s'agit donc des prérogatives reconnues aux membres de l'assemblée locale afin de permettre le règlement des affaires de la collectivité<sup>1330</sup> et l'exercice d'un contrôle de l'exécutif local<sup>1331</sup>. Les législations africaines reconnaissent la délibération comme le moyen par lequel l'assemblée réalise ces deux fonctions. La délibération est définie par Maurice Hauriou comme « *une résolution collective sur un objet de gouvernement (...) prise à la majorité des voix et après discussion publique, par une assemblée formant corps et constituée en une autorité publique* »<sup>1332</sup>. Pour

---

<sup>1326</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, thèse, LGDJ, 2004, p. 1.

<sup>1327</sup> I. MULLER-QUOY, *Le droit des assemblées locales*, LGDJ, 2001, p. 7 : « *Les assemblées locales forment une catégorie hybride d'institutions administratives mais représentatives* ».

<sup>1328</sup> B. FAURE, « La démocratie locale doit s'exercer dans l'intérêt général », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, Dalloz, 2015, p. 204.

<sup>1329</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p.32.

<sup>1330</sup> Art. 88 : « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* », Loi n°2019-006 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo.

<sup>1331</sup> Loi n° 055-2004 portant CGCT au Burkina-Faso : Art.148 « *Le conseil régional contrôle l'action du président du conseil* » ; Art. 227 : « *Le conseil municipal contrôle l'action du maire* ».

<sup>1332</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 349.

Geneviève Koubi, la délibération est « *un ensemble de discussions et de prises de position avant de devenir, le cas échéant, un acte administratif* »<sup>1333</sup>. La délibération suppose donc l'existence d'un débat et d'un vote. En ce sens, les droits reconnus aux élus aux fins des fonctions de délibérations doivent non seulement leur garantir un droit d'information et un droit d'expression, mais aussi une information générale sur les affaires de la collectivité territoriale (§1). En outre, la protection effective des droits des élus s'avère nécessaire (§2).

### **§1.- Des droits insuffisants à l'accomplissement des fonctions des élus membres des assemblées délibérantes**

**580.** - Pour l'accomplissement de leurs fonctions, les élus locaux doivent en principe disposer d'un droit à l'information sur toutes les affaires soumises à délibération. La reconnaissance d'un tel droit est rendue nécessaire pour deux raisons essentielles. D'abord, on ne peut se prononcer avec certitude que sur ce qu'on connaît. La garantie de l'information permet aux élus de délibérer en connaissance de cause. L'information leur permet de préparer éventuellement leurs interventions pendant les réunions du conseil de la collectivité territoriale. Ensuite, les élus locaux n'ayant pas un accès direct à l'information, contrairement à l'exécutif, ce dernier doit, en sa qualité de chef de l'administration locale, leur transmettre les informations nécessaires.

**581.** - Le droit à l'information des élus dans le cadre des fonctions délibératives fait l'objet d'une reconnaissance implicite dans les législations africaines. En effet, à la différence du législateur français, qui reconnaît<sup>1334</sup> expressément un droit d'information à tous les membres du conseil sur les affaires faisant l'objet de délibération<sup>1335</sup>, les législations africaines ne consacrent le droit à l'information des élus que façon implicite, à travers les règles de convocation des séances du conseil de la collectivité (A). De plus, l'exercice des fonctions de

---

<sup>1333</sup> G. KOUBI, « La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales » *LPA*, n° 71, 1992, p. 6.

<sup>1334</sup> Cette reconnaissance est qualifiée de remarquable par la doctrine française dans la mesure où il n'existe pas d'équivalent dans les autres assemblées. L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 58.

<sup>1335</sup> Art. 28 Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République codifié à l'art. L. 2121-13 du CGCT. V. aussi, art. L. 3121-18 et L. 4132-18 du CGCT.

contrôle nécessite qu'il leur soit reconnu un droit d'information générale sur les affaires de la collectivité en dehors de toute activité délibérative. Là encore, les législations africaines reconnaissent un droit de contrôle de l'assemblée locale sur l'action de l'exécutif, mais elles ne consacrent aucune disposition à l'affirmation d'un droit général d'information sur les affaires de la collectivité **(B)**.

A- L'étendue de la garantie du droit d'information et d'expression dans le cadre des fonctions délibératives

**582.** - L'implication concrète des élus locaux dans le travail des conseils de collectivités territoriales notamment pendant les délibérations, tient à la mise à disposition des informations générales préalablement à toute délibération (**1°**) et à la garantie de parole pendant le déroulement des séances (**2°**).

1. Une obligation d'information préalable des élus temporellement encadrée

**583.** - Bien qu'aucun texte législatif n'aborde de manière générale la question de l'information des élus dans le droit de la décentralisation des États d'Afrique francophone, la loi organise les modalités de transmission des informations aux élus avant la tenue d'une délibération. La transmission des informations doit se faire dans une temporalité encadrée par la loi, pour permettre aux conseillers de disposer d'un délai suffisant avant l'ouverture de la session et de pouvoir prendre connaissance des documents relatifs à l'ordre jour. C'est à cette seule condition que la participation active des élus aux délibérations pourra être garantie. Les législations africaines organisent un mécanisme d'information des élus qui se traduit par l'envoi d'une convocation écrite indiquant notamment l'ordre du jour la session. Concomitamment à l'envoi de la convocation, les élus reçoivent une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à la délibération **(a)**. L'envoi de l'ensemble de ces documents est inséré dans un délai contraignant **(b)**.

*a) La convocation, un mécanisme classique d'information des élus*

**584.** - «*La convocation des assemblées est la condition nécessaire de toute démocratie locale. Une assemblée qui ne se réunit pas a fort peu de chances de fonctionner en général et cette situation conduit souvent à la*

*dissolution de l'organe délibérant*»<sup>1336</sup>. La convocation à une réunion de l'assemblée délibérante est une procédure particulièrement importante. Le maire dispose dans la commune de la compétence pour convoquer en session ordinaire le conseil municipal une fois par trimestre<sup>1337</sup>, pour une durée maximum de quinze (15) jours<sup>1338</sup>. Mais cette compétence n'est pas exclusive, car le conseil peut se réunir en session extraordinaire à la demande de deux tiers des membres du conseil ou à celle du préfet<sup>1339</sup>. La convocation est censée permettre aux élus locaux de préparer la délibération pour se décider en étant suffisamment informés.

**585.** - Elle doit donc contenir toutes les informations relatives à l'organisation matérielle de la réunion afin de permettre aux élus de se rendre disponibles pour y participer. Elle contient à cet effet la date, l'heure et le lieu de la réunion<sup>1340</sup>. En outre, la convocation doit indiquer obligatoirement les questions portées à l'ordre du jour de la réunion. La détermination de cet ordre du jour relève en principe de l'initiative de l'exécutif local qui a obligation de la mentionner dans la convocation ainsi que le précise l'article 93, alinéa 3 de la loi du 26 juin 2019 précitée<sup>1341</sup>. Selon les dispositions de l'article 174 du CGCT au Niger, « *toute question non inscrite à l'ordre du jour des sessions ordinaires et extraordinaires ne peut être mise en discussion sauf dans les cas d'urgence. L'urgence est constatée par deux tiers (2/3) au moins des membres du conseil présents ayant voix délibérative* ». En l'absence d'un contentieux des actes administratifs locaux opérationnel, le recours au droit français de la décentralisation permet de se rendre compte de l'importance du caractère complet et précis de l'ordre du jour sur l'appréciation de l'étendue de l'information dont bénéficient les élus.

---

<sup>1336</sup> M. VERPEAUX, « Les droits des élus ou le droit des assemblées locales », *RFD*, 1993, p. 20.

<sup>1337</sup> Loi n° 2019-006 préc., art. 93 : « *le conseil municipal, sur convocation du maire, se réunit à la mairie, en session ordinaire, une fois par trimestre, pour une durée de quinze jours, au maximum* » ; Burkina Faso, art. 233 du CGCT « *le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du maire* » ; Niger, art. 170 du CGCT « *le conseil municipal ou régional se réunit tous les trois (3) mois en session ordinaire* ».

<sup>1338</sup> Cette durée varie selon les pays. Au Niger elle ne peut excéder 4 jours sauf circonstances exceptionnelles (art. 170 al. 2 CGCT), elle est de 5 jours au Burkina Faso (art. 235 CGCT).

<sup>1339</sup> Loi n° 2019-006 préc., art. 93 al. 3 : « *le conseil municipal est convoqué en session extraordinaire par le maire, sur son initiative ou à la demande motivée du tiers de ses membres ou à celle du préfet* ».

<sup>1340</sup> Même si les réunions se tiennent en principe au siège de la collectivité, il n'est pas exclu qu'il puisse siéger dans un autre endroit.

<sup>1341</sup> Loi n° 2019-006 préc., art. 94 al. 3 « *L'ordre du jour doit figurer sur la convocation* ». V. également, art. 238 al. 2 du CGCT au Burkina Faso ; art. 171 al. 3 CGCT du Niger ; art. 29 al. 3 du code des collectivités territoriales au Mali.

**586.** - En effet, l'obligation légale de l'inscription de l'ordre du jour dans la convocation se double d'une obligation d'exhaustivité et de précision. Seules les questions formellement inscrites à l'ordre du jour peuvent faire l'objet d'une délibération excepté les hypothétiques cas d'urgence<sup>1342</sup>. L'ordre du jour indiqué dans la convocation doit, pour garantir effectivement le droit à l'information des élus, être suffisamment précis et complet. L'absence de mention d'une question dans la convocation soumise à la délibération<sup>1343</sup> ou la modification substantielle de l'ordre du jour pendant la réunion entraîne l'annulation des délibérations. Tout changement d'ordre du jour doit donner lieu à une nouvelle convocation dans le respect des formes et délais prévus par la loi<sup>1344</sup>. En plus de l'obligation de complétude, l'ordre du jour doit être suffisamment précis. Si la mention des « questions diverses » n'est pas interdite, le juge administratif français veille à ce que sous cette rubrique ne figurent pas les questions d'une réelle importance<sup>1345</sup>.

**587.** - Le contenu de la convocation des conseillers ne se limite pas seulement à l'indication précise et complète dans l'ordre du jour des questions à examiner. La convocation doit également contenir des informations supplémentaires sur chacune des questions soumises à la délibération. Les législateurs burkinabè et nigérien prévoient à cet effet dans leur code général des collectivités territoriales respectif l'obligation d'accompagner la convocation de l'ensemble des documents afférents à la tenue de la session. L'article 236, alinéa 6 du CGCT burkinabè prévoit que, « à toute convocation, doivent être joints tous les documents afférents à la tenue de la session »<sup>1346</sup>. Au Togo, c'est le pouvoir réglementaire qui est intervenu par décret pour préciser que la convocation adressée par le chef de l'exécutif aux conseillers doit être accompagnée pour chaque question inscrite à l'ordre du jour d'une note d'explicative de synthèse contenant les éléments essentiels permettant d'apprécier les motifs des décisions à prendre afin d'en évaluer toute la portée<sup>1347</sup>. En droit français, cette obligation qui figure à l'article 2121-12 du CGCT s'applique aux communes de plus 3500 habitants. Le Conseil

---

<sup>1342</sup> V. en ce sens CE, 25 avril 1913, *Le Moign, Lebon*, p. 465.

<sup>1343</sup> CAA, Nantes, 17 décembre 1997, *Gicquel, Lebon*, p. 698.

<sup>1344</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, op.cit., p. 91.

<sup>1345</sup> CE, 29 septembre 1982, *Richet, Lebon*, p. 532 : à propos de l'irrégularité de la mention dans les questions diverses de projet d'occupation des sols communal.

<sup>1346</sup> Art. 171 al. 3 CGCT au Niger : « La convocation écrite et précisant l'ordre du jour doit être accompagnée des documents à examiner ».

<sup>1347</sup> Art. 6 al. 4 du décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

d'État considère que l'envoi aux conseillers municipaux de la note explicative de synthèse est une obligation dont le non-respect entache d'irrégularité les délibérations prises, « à moins que le maire n'ait fait parvenir aux membres du conseil municipal, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat »<sup>1348</sup>. Toutefois, en cas d'incomplétude de la note explicative de synthèse, la juridiction administrative ne prononce pas systématiquement l'irrégularité des délibérations. Le Conseil d'État s'attache à vérifier si l'incomplétude de la note explicative de synthèse est susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'elle a privé les intéressés d'une garantie<sup>1349</sup>. L'envoi de la note explicative de synthèse est donc considéré comme une formalité substantielle garantissant le droit à l'information des élus. La convocation des conseillers doit être accompagnée d'éléments suffisamment informatifs sur les affaires portées à l'ordre du jour sous peine d'annulation de la délibération<sup>1350</sup>.

**588.** - Dans le contexte africain, le respect du droit à l'information des élus appelle au moins deux observations. D'une part, sur la forme, la convocation doit être écrite et adressée au domicile des conseillers ou par diffusion publique d'un communiqué. Ici se pose à nouveau la question du niveau d'instruction des élus. Un élu sachant vaguement lire et écrire le français est-il à même de comprendre les principaux problèmes juridiques, techniques ou financiers que soulèvent les questions portées à l'ordre du jour de la session ? Il est permis d'en douter. Même si l'information contenue dans la note de synthèse doit être concise et facilement compréhensible, et si des explications peuvent lui être fournies pendant la délibération, il n'est pas certain, dans ces conditions, que l'élu puisse jouer un rôle actif. D'autre part, sur un aspect pratique, peu de personnes, y compris parmi les élus, disposent d'une adresse postale à leur domicile. L'envoi de la convocation à domicile suppose donc de dégager un personnel spécifique qui fera le tour des domiciles des conseillers afin d'y déposer la convocation. Cette obligation d'envoi peut s'avérer *in fine* une charge supplémentaire pour les petites communes.

---

<sup>1348</sup> CE, 14 nov. 2012, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, n° 342327.

<sup>1349</sup> CE, 17 juill. 2013, *Société française du radiotéléphone et autres*, n° 350380.

<sup>1350</sup> Cf. TA Lyon, 8 mars 1994, *Decombaz c./ Cne de Bourg-en-Bresse, Lebon*, p. 823 ; CE, 12 juillet 1995, *Cne de Simiane Collongue, Lebon*, p. 680. Voir aussi, L. JANICOT, « Les limites de l'information que peuvent exiger les conseillers municipaux », *ADJA*, 2003, p. 787.

589. - Malgré ces quelques remarques, l'information préalable des élus est garantie par les textes législatifs et règlementaires non seulement par la convocation, mais aussi par le respect d'une condition de délai.

b) *Le caractère contraignant du délai d'envoi de la convocation et ses implications*

590. - Le délai de convocation des élus est essentiel pour le fonctionnement démocratique de l'assemblée délibérante. L'information générale dont disposent les élus doit leur parvenir dans un délai raisonnable pour une préparation adéquate de la délibération. Leur participation active en dépend. Comme le souligne Bertrand Faure, derrière l'apparence technique du délai de convocation des conseillers, se cache un véritable enjeu démocratique, car il faut « *redouter l'absentéisme et la docilité* »<sup>1351</sup> des élus membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. En effet, l'auteur rappelle que l'élu local n'est pas un professionnel de la politique et doit donc se rendre disponible pour assister aux sessions. Ainsi, le respect d'un délai suffisant emporte des conséquences sur le bon fonctionnement des assemblées locales.

591. - En premier lieu, la complexité des affaires locales combinée à l'exercice volontaire des responsabilités locales, impose que les élus disposent du temps utile pour l'exercice de leur mandat<sup>1352</sup>. La loi doit préserver les élus de tout préjudice d'ordre financier ou professionnel en raison de l'exercice de leur mandat. Le législateur prévoit à cet effet que « *les employeurs sont tenus, au vu de la convocation régulière, de libérer leurs salariés membres du conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux sessions du conseil ou aux réunions des commissions. Le temps passé par les salariés aux différentes sessions ou réunions est payé par l'employeur comme temps de travail, sur présentation d'une attestation de présence ou d'un ordre de réquisition dûment signé par le maire* »<sup>1353</sup>. Les fonctions de conseillers étant gratuites, la loi prévoit également une indemnisation des frais de déplacement et de session aux élus. Le code des collectivités territoriales au Mali dispose en ce sens que « *les fonctions de conseiller communal sont gratuites. Toutefois, un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales détermine les conditions d'octroi et le taux des indemnités de déplacement et de session des*

---

<sup>1351</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 126.

<sup>1352</sup> *Ibid.*, n° 133.

<sup>1353</sup> Art. 237 du CGCT au Burkina Faso.

*conseillers communaux*»<sup>1354</sup>. Le législateur togolais précise aussi que « *les conseillers chargés de missions spéciales par le conseil perçoivent une indemnité. Les membres des commissions consultatives non permanentes perçoivent également une indemnité* »<sup>1355</sup>. Cependant, les législations nationales ne reconnaissent pas expressément un droit à la formation des élus à la différence du législateur français qui le consacre à l'article L. 2123-12 du CGCT<sup>1356</sup>. En second lieu, et c'est la conséquence immédiate de la précédente constatation, la validité des délibérations des assemblées dépend du nombre de conseillers présents. La loi impose en effet qu'un *quorum* soit atteint pour que l'assemblée puisse délibérer valablement. Ainsi, le conseil « *ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité des conseillers en exercice sont présents ou représentés à la séance. Lorsqu'après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, il n'est plus exigé à la seconde pour les questions qui figuraient à l'ordre du jour de la première convocation* »<sup>1357</sup>. Au Togo, le conseil ne peut délibérer valablement lors de la deuxième convocation que « *si le tiers au moins des membres est présent* »<sup>1358</sup>.

**592.** - Au regard de l'importance de ses implications, la détermination du délai de convocation relève de la compétence du législateur. Le délai de convocation varie selon les États. La législation burkinabè prévoit que la convocation doit être adressée aux conseillers au moins cinq (5) jours francs avant la date fixée pour l'ouverture de la session ordinaire<sup>1359</sup>. Au Niger, la loi prévoit un délai d'au moins dix (10) jours francs avant la date de la réunion<sup>1360</sup>. Ce délai est de sept (7) jours francs avant la date de la première séance de la session au Mali<sup>1361</sup>. Quant au législateur togolais, il prévoit un délai d'au moins huit (8) jours sans préciser s'il s'agit de jours francs ou calendaires<sup>1362</sup>. C'est le décret fixant le cadre général du règlement du conseil municipal qui apporte cette précision. La convocation écrite doit être adressée aux élus dans un délai de huit (8) jours francs avant la tenue de la réunion<sup>1363</sup>. Ce délai peut toutefois être raccourci lorsque les circonstances le justifient. La loi autorise un raccourcissement du délai

---

<sup>1354</sup> Art. 31 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1355</sup> Art. 111 al. 3 Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1356</sup> « *Les membres du conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leur fonction* ». V. également art. L. 3123-10 et art. L. 4135-10 pour les départements et les régions françaises.

<sup>1357</sup> Art. 32 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 183 du CGCT au Niger.

<sup>1358</sup> Art. 97 al. 3, Loi n° 2019-006 *préc.* ; art. 238 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1359</sup> Art. 236 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1360</sup> Art. 171 du CGCT au Niger.

<sup>1361</sup> Art. 29 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1362</sup> Art. 94 al. 2, Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1363</sup> Art. 6 al. 1 du décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

de convocation en cas d'urgence. Le chef de l'exécutif peut donc abréger le délai de convocation, mais dans le respect des exigences légales. D'une part, même en cas d'urgence, le droit d'information des élus dans un délai raisonnable est garanti par le législateur. Les élus doivent dans ce cas être informés dans le respect d'un délai minimal supérieur ou égal à trois (3) jours francs<sup>1364</sup> au Togo et au Niger<sup>1365</sup>. Ce délai est deux (2) jours francs au Burkina Faso<sup>1366</sup>. D'autre part, la loi impose à l'exécutif une obligation de motivation<sup>1367</sup> en plus de l'obligation de soumettre, dès l'ouverture de la séance, sa décision de convocation d'urgence au vote des élus membre de l'assemblée. Ainsi, les élus pourront décider de renvoyer la discussion de l'affaire à une séance ultérieure s'ils ne reconnaissent pas l'urgence. C'est le sens des dispositions de l'article 95 de la loi précitée du 26 juin 2019 qui prévoit que « *dès l'ouverture de la séance, le conseil se prononce définitivement sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie de l'ordre du jour, à une séance ultérieure* »<sup>1368</sup>. Cependant, les précautions prises par les lois nationales ont une portée limitée. Le contrôle des membres du conseil ne peut en raison de la règle de la majorité être une limite suffisante au pouvoir du maire comme le relève Laetitia Janicot à propos des assemblées locales françaises<sup>1369</sup>. Cette dérogation légale peut finalement conduire le maire s'appuyant sur la majorité qui l'a élu à « *forcer la main* » du conseil en invoquant l'urgence »<sup>1370</sup>.

**593.** - En somme, le délai de convocation constitue une formalité substantielle pour la garantie du droit à l'information des élus. Le non-respect de ce délai peut constituer une irrégularité absolue pouvant entraîner l'annulation de la délibération, quand bien même il serait prouvé qu'il n'a pas eu d'incidence particulière sur l'issue de la délibération<sup>1371</sup>. Néanmoins, ainsi que le souligne Bertrand Faure au sujet des collectivités françaises, il est possible que le droit devienne plus pragmatique en application notamment de la jurisprudence *Danthony*<sup>1372</sup>. Ainsi, une délibération ne sera considérée comme irrégulière que si le non-

---

<sup>1364</sup> En droit français ce délai est d'un (1) jour franc.

<sup>1365</sup> Respectivement aux art. 95 & 171.

<sup>1366</sup> Art. 236 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1367</sup> Art. 171 al. 2 du CGCT au Niger : « En cas d'urgence dûment motivée, le délai peut être abrégé à trois (3) jours francs ».

<sup>1368</sup> art. 95 al. 2. Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1369</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 106.

<sup>1370</sup> P.-L. FRIER, *L'urgence*, LGDJ, 1987, p. 246 cité par L. JANICOT, *op.cit.*, p. 106.

<sup>1371</sup> CE, 21 novembre 1969, *Élection maire et adjoint Cauro*, *Lebon*, p. 522, *Dr. Adm.*, 1969, p. 379.

<sup>1372</sup> CE, Ass. 23 décembre 2011, *Danthony*, *Lebon*, p. 649.

respect d'un délai suffisant a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision ou a privé les intéressés d'une garantie.

**594.** - L'exercice de la fonction délibérative ne saurait être effectif si le législateur ne garantissait pas un droit à la parole aux élus. La reconnaissance d'un droit d'expression donne à la délibération sa nature d'une manifestation de volonté collective des membres de l'assemblée locale.

## 2. La reconnaissance timorée d'un droit d'expression

**595.** - La délibération traduit l'expression d'une volonté collective<sup>1373</sup>. Elle suppose que chacun des membres de l'organe collégial puisse exprimer sans entraves son avis sur les questions portées à l'ordre du jour de l'assemblée. On ne peut donc délibérer sans avoir au préalable organisé les conditions d'un échange d'opinions entre les différents conseillers. La délibération est aussi le résultat de cette confrontation d'idées, qui se traduit par la manifestation formelle de la voie de la majorité à travers le procédé du vote. La liberté de participation des membres de l'assemblée délibérante doit être garantie pour préserver la nature d'accord collectif de volonté de la délibération. Ce droit à la participation des élus membres des assemblées locales ne fait l'objet d'aucune disposition dans les législations africaines. En outre, il est encore très peu garanti dans certains États où il suffit d'une majorité simple pour que le conseil puisse valablement délibérer. La combinaison du système majoritaire et de la représentation proportionnelle a pour conséquence dans nombre de situations d'assurer à un parti politique plus de cinquante pour cent (50 %) des sièges à l'assemblée. La marginalisation de la minorité composant l'assemblée locale est dans ces conditions quasi inévitable. En tout état de cause, l'effectivité du droit à la participation des élus passe par une garantie de parole sans entraves sous réserve des exigences de l'efficacité de l'action locale **(a)**. Aussi, les élus doivent pouvoir proposer des amendements aux projets soumis à la délibération **(b)**.

---

<sup>1373</sup> « Le terme "délibération" (...) est pris en deux sens : il désigne, d'une part, le fait, pour un organisme collégial, de délibérer et de manifester une volonté collective, et, d'autre part, le résultat de cette activité, qui peut être une décision, un avis, un vœu ou toute autre prise de position », in F.-P. BENOIT, J. BENOIT, « Conseil municipal : régime des délibérations », in *Encyclopédie des collectivités locales*, 2011, folio n° 300.

a) *La garantie d'un droit à la parole dans le cadre du délibéré*

596. - La délibération sépare deux phases à l'intérieur desquelles l'expression des élus membres des assemblées ne peut être refusée : les débats et le vote<sup>1374</sup>. La parole des élus trouve dans les réunions de l'assemblée délibérante son terrain de prédilection. C'est en effet au sein même des assemblées que le droit à la parole des élus doit bénéficier d'une protection singulière. La présidence des séances étant assurée par le chef de l'exécutif, il n'est pas exclu que celui-ci puisse céder à la tentation d'accorder la parole aux seuls membres de la majorité. La délibération doit donner lieu à un échange d'opinions sans aucune entrave et de façon équitable. Toutes les sensibilités politiques présentes au sein de l'assemblée doivent pouvoir s'exprimer librement. Le président de l'assemblée est ainsi dans l'obligation d'accorder la parole à tous les élus et de veiller à ce que les conditions puissent permettre un exercice effectif de ce droit<sup>1375</sup>.

597. - Le droit de parole des élus leur appartient à titre individuel dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. L'exercice de ce droit ne peut donc dépendre d'aucune autre autorité que l'élu qui en est titulaire ni même être exercé collectivement par l'intermédiaire d'un quelconque délégué représentant un groupe d'élus<sup>1376</sup>. Ce qui signifie que tout élu local doit pouvoir exercer librement, en toute conscience, son droit à la parole. Il n'existe aucune obligation d'exercice du droit d'expression par les élus, simplement, ils doivent pouvoir prendre la parole quand ils le souhaitent, à tout moment<sup>1377</sup>. Il appartient au chef de l'exécutif présidant la réunion du conseil d'instaurer le débat c'est-à-dire une discussion ouverte entre tous les membres de l'assemblée. Par ailleurs, dans le déroulement de la séance, il faut noter que le débat est précédé par un résumé oral sommaire de l'affaire soumise à discussion par le chef de l'exécutif ou le rapporteur par lui désigné à cet effet. Toutefois, on notera également, avec les auteurs Francis-Paul et Jean Benoît que « *ce qui conditionne la validité de la délibération n'est pas que se soit instauré effectivement un débat, mais seulement qu'il y ait eu possibilité réelle de discussion au*

---

<sup>1374</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit., n° 243.

<sup>1375</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, op.cit., p. 172.

<sup>1376</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>1377</sup> *Ibid.*, p. 174.

*cours de la séance en ce qui concerne la question considérée, même si, en fait, aucun conseiller n'a manifesté le désir de présenter son point de vue*»<sup>1378</sup>.

**598.** - Le décret fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal au Togo précise en ce sens, en son article 18 aux alinéas 5 et 6 que la présentation orale de l'affaire avant le débat «*peut être précédée ou suivie d'une intervention du maire ou de l'adjoint compétent et être appuyée par la remise de documents écrits ou la présentation de documents visuels*»<sup>1379</sup>. Le maire assure la distribution de la parole aux membres du conseil municipal qui en font la demande. Afin de fluidifier les débats, le maire peut être amené à interrompre l'élu qui s'exprime et l'inviter à conclure brièvement<sup>1380</sup>, car le droit à la parole des élus doit s'inscrire dans le bon déroulement de la délibération. Dans ce cas, il faudra s'assurer que le chef de l'exécutif utilise ce pouvoir avec une certaine parcimonie pour ne pas empiéter excessivement sur le droit d'expression des élus. Le caractère public des réunions<sup>1381</sup> de l'assemblée délibérante facilite la vérification de la garantie du droit à la parole des élus. La publicité des réunions emporte donc un double avantage : d'abord celui de permettre une transparence des délibérations et la possibilité de vérifier la qualité du travail délibératif ainsi que le contrôle de la garantie d'expression des élus<sup>1382</sup>. Ensuite, elle permet une traduction concrète de l'action collective locale en favorisant la rencontre entre une population et ses représentants<sup>1383</sup>.

La publicité des réunions n'exclut pas la possibilité de délibérer à huis clos. Cette décision appartient aux membres de l'assemblée locale ainsi que le prévoient les législations nationales. Ainsi, les lois togolaise et nigérienne précitées prévoient que le conseil de la collectivité peut délibérer à huis clos à la demande des deux tiers (2/3) de ces membres. Le code des collectivités territoriales malien subordonne la mise en œuvre de cette exception à la demande des trois quarts (3/4) des conseillers<sup>1384</sup>. Le législateur burkinabè a quant à lui prévu que «*le*

---

<sup>1378</sup> F.-P. BENOIT, J. BENOIT, « Conseil municipal : régime des délibérations », in *Encyclopédie des collectivités locales*, 2011, folio n° 300, § 35.

<sup>1379</sup> Décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

<sup>1380</sup> *Ibid.*, art 18 al. 7.

<sup>1381</sup> V. not., art. 185 CGCT Niger : « *Les séances du conseil municipal ou régional sont publiques à moins que deux tiers (2/3) au moins des membres présents n'en décident autrement* » ; art.101 al. 1, Loi 2019-006 préc. : « *Les séances du conseil municipal sont publiques* ».

<sup>1382</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 143 ; Voir aussi, C.-A. DUBREUIL, « La démocratie et la transparence », *RFDA*, 2016, p. 655.

<sup>1383</sup> *Idem.*

<sup>1384</sup> Art. 34 du code des collectivités territoriales au Mali.

*conseil peut décider à la majorité simple des membres présents, de siéger à huis clos sur tout ou partie de son ordre du jour»<sup>1385</sup>.*

**599.** - La délibération ne sera complète que lorsque les élus après le débat contradictoire auront pu procéder à la manifestation de la volonté de l'assemblée à travers le vote. Le mode de scrutin, c'est-à-dire les modalités du vote, est régi par la loi. Ainsi, la publicité des séances conduit le législateur à reconnaître le vote au scrutin public comme modalité principale<sup>1386</sup>. Le scrutin est ainsi organisé sans excès de formalisme. L'article 197 du CGCT au Niger dispose à cet effet que *« le vote à main levée est le mode de votation ordinaire. Toutefois, pour le choix des personnes et pour toute matière à la demande d'un tiers (1/3) au moins des conseillers élus présents, le vote doit se faire par scrutin secret »*. Ainsi, toutes les fois que le vote porte sur une personne ou à la demande d'un tiers (1/3) des élus, il est organisé un scrutin secret<sup>1387</sup>. Le législateur nigérien précise les modalités de déroulement du vote secret en son article 198 : *« en cas de scrutin secret, il est distribué à chaque conseiller une enveloppe et trois sortes de bulletins : vert, orange et blanc. Le conseiller dépose dans l'urne l'enveloppe contenant le bulletin vert s'il est pour l'adoption ; le bulletin orange s'il est contre, le bulletin blanc s'il désire s'abstenir. Après dépouillement, le président du conseil proclame le résultat. En cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante »*.

Il faut rappeler aussi que le droit de vote est un droit personnel de l'élu. Toutefois, celui-ci peut, en cas d'empêchement, le déléguer<sup>1388</sup>. Un conseiller empêché peut donner à un autre conseiller une procuration écrite légalisée pour voter en son nom ainsi que le prévoit le code des collectivités territoriales au Mali<sup>1389</sup>. La délégation de vote est assortie d'un certain nombre de conditions, notamment sur la forme : elle doit être écrite. De plus, un même conseiller ne peut être porteur que d'un seul mandat pour une même session ou séance du conseil<sup>1390</sup>. La délégation de vote n'est valable que pour une seule séance ou une seule session du conseil<sup>1391</sup>.

---

<sup>1385</sup> Art. 241 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1386</sup> Cf., art. 100 Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 34 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 161 & 240 CGCT Burkina Faso.

<sup>1387</sup> Art. 197 al. 2 du CGCT au Niger ; art. 100 al. 2 Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1388</sup> Art. 195 CGCT Niger : *« Le droit de vote des conseillers municipaux ou régionaux est personnel. Il est toutefois permis une délégation dans les conditions déterminées à l'article 182 du présent code »*.

<sup>1389</sup> Art. 33, 105 & 173.

<sup>1390</sup> V. not., art. 182 du CGCT au Niger.

<sup>1391</sup> Art. 99, Loi n° 2019-006 *préc.*

La procuration sert uniquement pour le vote. Elle ne peut servir pour le décompte du *quorum* de la session<sup>1392</sup>.

**600.** - L'encadrement procédural des débats et du vote permet de protéger l'exercice par les élus de leur droit d'expression. L'exercice de ce droit est toutefois limité pour des raisons d'efficacité de l'action locale. Le président de séance dispose à cet effet du pouvoir de retirer ou de limiter le temps de parole chaque fois que cela semble nécessaire. Le droit d'expression pendant la délibération ne peut être complet sans une possibilité d'amender les projets soumis par l'exécutif aux fins de délibération.

*b) Un droit d'amendement préservant la compétence d'initiative de l'exécutif*

**601.** - La délibération ne se résume pas simplement en un vote en bloc du texte proposé par l'exécutif local. Lors des débats, les élus locaux ont la possibilité de proposer des modifications du texte soumis à l'assemblée locale par l'exécutif. Ce droit d'amendement apparaît en droit français comme un principe général « *inhérent au pouvoir délibératif des conseils* »<sup>1393</sup> puisqu'il ne fait l'objet d'aucune consécration législative expresse, comme c'est le cas dans les législations nationales africaines. Il s'exerce pendant les débats, d'où son lien avec la fonction délibérative de l'assemblée exercée par les élus. Le droit d'amendement ne peut s'exercer pour concurrencer l'initiative de l'exécutif<sup>1394</sup>. À la différence du droit d'amendement des parlementaires, celui des élus locaux n'est soumis à aucune contrainte<sup>1395</sup> quand bien même il fait l'objet d'une réglementation.

**602.** - À l'exception du Togo, les textes dans les États africains n'organisent pas clairement les conditions d'exercice du droit d'amendement des élus locaux. Les règlements intérieurs se contentent de reproduire les dispositions du code des collectivités territoriales, qui ne prévoit guère de dispositions en matière d'amendement. Le droit positif togolais régit l'exercice du droit d'amendement par décret. En effet, on peut lire à l'article 21 du décret fixant le cadre

---

<sup>1392</sup> Art. 159 & 238 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1393</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 246 ; CAA Paris, 12 février 1998, *M. Tavernier*, Concl. C. Lambert, *AJDA*, 1998, p. 742.

<sup>1394</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 155.

<sup>1395</sup> *Ibid.*, p. 156.

général du règlement du conseil municipal que « *les amendements ou contre-projets peuvent être proposés sur toute affaire en discussion soumise au conseil municipal. Ils doivent être présentés par écrit. Le conseil municipal décide si des amendements sont mis en délibération, rejetés ou renvoyés à la commission compétente* »<sup>1396</sup>. Les amendements doivent donc être présentés sous la forme écrite et soumis directement à l'assemblée délibérante, à qui il revient de décider de leur examen, du renvoi devant la commission compétente ou encore de leur rejet pur et simple. En principe, les élus doivent avoir la possibilité de déposer des projets d'amendement à tout moment de la discussion. Autrement, la séance de délibération se transformerait en « *une simple ratification du projet de l'organe délibérant* »<sup>1397</sup>.

Si l'on se réfère encore une fois à la jurisprudence administrative française, le juge interdit formellement de subordonner la recevabilité des amendements à l'examen préalable d'une commission. Un article du règlement intérieur ne saurait subordonner la recevabilité d'un amendement à son dépôt préalable en commission. Une telle disposition est considérée par le juge administratif comme portant une atteinte à l'exercice effectif du droit d'amendement<sup>1398</sup>. La réglementation du dépôt des amendements doit avoir pour seul objectif d'assurer une meilleure qualité des travaux. Elle doit s'abstenir de toute tentative visant à empêcher les élus d'exercer leur droit d'amendement à tous les stades de la délibération. Toutefois, les élus ne peuvent exercer ce droit que dans le respect des règles prévues. Ainsi, le juge administratif admet que le règlement intérieur d'une commune puisse organiser les modalités d'amendement en exigeant le dépôt des amendements, par écrit, 72 heures avant la séance du conseil municipal sans que cela ne constitue un obstacle à la faculté des conseillers de proposer des modifications aux textes examinés<sup>1399</sup>.

**603.** - De façon générale, il y a lieu de craindre, comme le relève Bertrand Faure, un usage abusif de ce droit d'amendement avec les risques de multiplication des dépôts dilatoires, de dénaturation de la cohérence d'un texte, ou que l'exercice de ce droit soit « *l'occasion de manifestations démagogiques, de surenchères au profit de certaines catégories d'administrés dont l'auteur de*

---

<sup>1396</sup> Art. 21 décret n° 2021-087/PR *préc.*

<sup>1397</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 156.

<sup>1398</sup> CAA Paris, 12 février 1998, *M. Tavernier*, n° 96PA01170.

<sup>1399</sup> TA Lille, 29 mai 1997, *Carton c. Commune de Roubaix*, n° 96-532. Voir aussi, L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 159.

*l'amendement chercherait à s'attirer les faveurs*<sup>1400</sup>. Cependant, poursuit l'auteur, le droit d'amendement « *ne saurait être limité de façon excessive sans traduire une déviation du régime représentatif, ou bien en affaiblissant le délibératif par rapport à l'exécutif, ou bien en refusant le débat entre majorité et minorité représentés* »<sup>1401</sup>. Il faut donc concilier les deux préoccupations. Le droit d'amendement des élus locaux étant liés par les affaires soumises à la délibération, son objet doit rester en rapport avec le contenu du texte sur lequel il se prononce. Ainsi, il peut faire l'objet de restrictions lorsque son usage vise à concurrencer le droit d'initiative de l'exécutif sur les questions portées à l'examen de l'assemblée délibérante.

**604.** - Le droit d'information et d'expression des élus membres des assemblées des collectivités territoriales semble donc particulièrement étendu, malgré l'absence d'une consécration explicite, dans les législations africaines étudiées. Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée réelle de cette hyper formalisation des procédures d'organisation matérielle de la délibération. Le corpus de règles encadrant le « rituel » de la délibération n'est pas en soi une garantie d'un débat contradictoire au sein des assemblées locales. À y voir de plus près, la démocratie locale est enserrée dans le fait majoritaire empêchant de soumettre les projets de délibération à une véritable confrontation des idées<sup>1402</sup>. Le déséquilibre entre la majorité et la minorité penche en faveur de la première qui possède à la fois la qualité de chef de l'exécutif, de l'administration communale et de l'assemblée délibérante. En somme, le « verrouillage » de la démocratie locale par la majorité fait perdre tout enjeu au débat précédant le vote de la délibération. Les garanties accordées aux élus de la minorité leur permettent de siéger au sein des assemblées à la condition qu'elles ne dérangent pas, ou ne dérangent pas trop la majorité<sup>1403</sup>. Le constat que fait Stéphanie Manson dans son étude sur les oppositions dans les assemblées locales françaises est particulièrement éclairant sur la situation africaine. On est loin de l'idéal démocratique et des « palabres » délibératives constructives. On peut également s'interroger sur la valeur de l'information ponctuelle dont disposent les élus locaux africains dans le cadre des fonctions délibératives. Une telle

---

<sup>1400</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 246.

<sup>1401</sup> *Idem.*

<sup>1402</sup> Voir sur cette question l'analyse générale de, B. MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985.

<sup>1403</sup> S. MANSION, *L'opposition dans les assemblées locales*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2012. V. aussi, « Assemblées locales : l'impuissance délibérative. Pour une délibération locale ranimée », *Pouvoirs locaux*, n° 101, 11/2014, p. 89.

information peut-elle conduire à renforcer leur rôle de contrôleur de l'action de l'exécutif local ? À cette question, nous répondrons par la négative.

B- L'absence d'un droit général d'information sur les affaires de la collectivité territoriale handicapant l'exercice des fonctions de contrôle

**605.** - L'information des élus est une condition nécessaire à l'exercice de leur fonction délibérative. Elle permet aux élus membres des assemblées locales de se prononcer en toute connaissance de cause sur les affaires soumises à délibération. En plus de cette fonction délibérative, l'information des élus est tout aussi capitale pour l'exercice des fonctions de contrôle. Les lois décentralisatrices confirment toutes cette nécessité de placer l'action de l'exécutif local sous le contrôle de l'organe délibérant. Par exemple, l'article 36 du CGCT au Niger prévoit que « *le conseil municipal contrôle l'action du maire. Il contrôle également l'exécution du plan de développement communal et du budget et en assure l'évaluation périodique* »<sup>1404</sup>. Cependant, les moyens pour assurer ce contrôle ne sont pas garantis. Les législations nationales restent silencieuses sur les possibilités d'information des élus pour le contrôle de l'action de l'exécutif dans les États d'Afrique francophone tout comme en France<sup>1405</sup>. En ce sens, les élus locaux africains, en l'absence de dispositions réservées, disposent d'un droit à l'information identique à celui de tout administré<sup>1406</sup>. Néanmoins, certaines dispositions spécifiques des lois portant décentralisation permettent aux élus de contrôler l'action de l'exécutif. C'est le cas notamment lors de l'adoption du compte administratif du chef de l'exécutif (1<sup>o</sup>) et des questions écrites et orales qui permettent aux élus d'accéder à l'information utile pour le contrôle de l'exécutif (2<sup>o</sup>).

---

<sup>1404</sup> Voir aussi, art. 148, 177 & 258 du CGCT au Burkina-Faso ; art. 61, 134 & 202 du code des collectivités territoriales au Mali ; art. 142 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1405</sup> Cf. L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 227 et s. ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 227 et s. ; I. MULLER QUOY, *Le droit des assemblées locales*, *op.cit.*, p. 88.

<sup>1406</sup> Loi n° 2016-006 du 30 mars 2016 portant liberté d'accès à l'information et la documentation publiques et son décret d'application adopté en mai 2017. Le gouvernement avait acté dans le cadre de cette politique d'ouverture aux documents publiques la création des deux sites internet [www.data.gouv.tg](http://www.data.gouv.tg) et [www.servicespublics.gouv.tg](http://www.servicespublics.gouv.tg) qui sont, au moment où nous écrivons ces lignes, toujours inaccessibles.

## 1. La reddition des comptes comme moyen d'information des élus sur les affaires de la collectivité

**606.** - Le droit budgétaire local a développé les moyens de contrôle permettant à l'exécutif de s'expliquer sur sa gestion financière de la collectivité. La reddition des comptes constitue ainsi le moment par excellence du contrôle de l'action de l'exécutif par les assemblées locales. L'ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant CGCT de la République du Niger prévoit que « *la comptabilité des collectivités territoriales donne lieu à l'élaboration d'un compte administratif par l'ordonnateur et d'un compte de gestion par le receveur* »<sup>1407</sup>. La présentation de ces deux comptes constitue l'occasion pour les élus locaux d'accéder à une information particulière et d'exercer les fonctions de contrôle de l'exécutif local, d'autant plus que certaines législations nationales leur reconnaissent le pouvoir de délibérer sur les comptes administratif<sup>1408</sup> et de gestion<sup>1409</sup>.

**607.** - Lors de la séance portant adoption du compte administratif du chef de l'exécutif, les élus locaux exercent un contrôle de l'exécution du budget de la collectivité territoriale. Bien que ce contrôle des comptes ne soit pas récurrent, puisqu'il n'intervient qu'une seule fois par an, il offre l'occasion aux élus de juger de la qualité de l'exécution des délibérations budgétaires par l'exécutif. Selon les dispositions de l'article 369, alinéa 3 de la loi précitée du 26 juin 2019, le compte administratif de l'ordonnateur dressé « *en fin d'exercice (...), retrace les opérations d'exécution du budget* ». Il décrit les opérations suivantes : « *la constatation des droits acquis contre les débiteurs ; l'engagement, la liquidation et le mandatement des dépenses budgétaires* »<sup>1410</sup>. La présentation du compte administratif de l'ordonnateur répond à des exigences précises. Les comptes administratifs, à l'instar des lois de règlement, sont soumis à des règles de présentation identiques à celles de l'élaboration des budgets initiaux. Pour assurer à l'assemblée délibérante une information complète sur la gestion, le compte administratif établi par section, chapitre et article présente, d'une part, les prévisions ou autorisations se rapportant à chaque chapitre et à chaque article du budget et, d'autre part, les réalisations constituées par le total des émissions des titres de recettes et des émissions de mandat

---

<sup>1407</sup> Art. 270 du CGCT au Niger.

<sup>1408</sup> Art. 88, Loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1409</sup> Art. 147 & 226 du CGCT au Burkina Faso ; art. 22, 95 & 163 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1410</sup> Art. 271 du CGCT au Niger.

correspondant à chaque article budgétaire. Ce faisant, la présentation du compte administratif doit remplir l'ensemble des exigences de transparence qui s'applique à la présentation du budget primitif ainsi que le prévoit l'article 272 du CGCT au Niger : « *le compte administratif est établi par l'ordonnateur suivant la nomenclature des comptes en vigueur* ».

Le compte administratif du chef de l'exécutif local est adopté par délibération du conseil de la collectivité territoriale. Dans les séances où le compte administratif de l'ordonnateur est débattu, l'assemblée délibérante élit en son sein un président de séance. Le président de l'organe délibérant, ordonnateur du budget, participe aux débats, mais doit se retirer au moment du vote. Au Togo, le décret fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil de la collectivité prévoit en son article 23 que « *dans les séances où le compte administratif est débattu, le maire peut assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote et laisser momentanément la présidence de séance* »<sup>1411</sup>. Cette disposition réglementaire semble contraire aux dispositions de l'article 102 al. 2 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 qui dispose clairement que « *dans les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit un président de séance* ». En effet, le pouvoir central entend introduire deux présidents pour une même séance d'adoption du compte administratif, l'un, le chef de l'exécutif, pour la phase des débats et l'autre, un membre du conseil municipal, pour la phase du vote.

Lorsque le compte administratif est adopté, le conseil de collectivité donne au chef de l'exécutif quitus de sa gestion. En cas de rejet du compte administratif, le conseil après en avoir délibéré, peut, au Mali, demander à la section des comptes de la Cour Suprême la vérification de l'exécution du budget de la collectivité<sup>1412</sup>. Le déclenchement de cette opération de vérification relève de la compétence de l'autorité de tutelle au Niger tel que le prévoit l'article 274 : « *en cas de rejet du compte administratif par l'organe délibérant, l'autorité de tutelle saisie, si elle le juge nécessaire, peut demander une vérification de l'exécution du budget de la collectivité territoriale par les corps de contrôle habilités* ». Dans tous les cas, l'assemblée délibérante à l'obligation de transmettre à l'autorité de tutelle qui exerce un contrôle de l'approbation le compte administratif de l'ordonnateur<sup>1413</sup>. En plus du contrôle effectué par les élus locaux et

---

<sup>1411</sup> Décret n° 2021-087/PR *préc.*

<sup>1412</sup> Art. 35, 107 & 175 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1413</sup> V. not., art. 376, Loi n° 2019-006 *préc.*; art. 150 & 259 du CGCT au Burkina Faso.

du contrôle d'approbation de l'autorité de tutelle, l'exécution du budget de la collectivité est soumise à un contrôle juridictionnel par le juge des comptes<sup>1414</sup>.

**608.** - À l'exception du Togo, les autres législations nationales prévoient expressément l'examen concomitant du compte administratif et du compte de gestion du comptable de la collectivité. Le code des collectivités territoriales au Mali prévoit en ce sens que « *le compte administratif de l'ordonnateur est soumis au vote de l'organe délibérant de la collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable* »<sup>1415</sup>. Le compte de gestion établi par le receveur principal doit faire ressortir selon l'article 275 du CGCT au Niger « *la situation en début de gestion sous la forme de balance d'entrée ; les opérations de débit et de crédit de la balance générale des comptes ; le développement des opérations effectuées au titre du budget ; le résultat de l'exercice* ». L'organe délibérant vérifie la concordance du compte administratif de l'ordonnateur et le compte de gestion du receveur. La communication du compte de gestion permet à l'assemblée locale de disposer d'une information éclairant utilement son vote, puisqu'elle peut comparer les données chiffrées des deux comptes. Le Conseil d'État français s'est prononcé sur la nécessité pour l'assemblée délibérante de disposer à la fois du compte administratif et du compte de gestion dans un arrêt du 3 novembre 1989<sup>1416</sup>. Il a jugé que, « *un conseil municipal ne peut valablement délibérer sur le compte administratif du maire sans disposer de l'état de situation de l'exercice clos dressé par le receveur municipal* ».

**609.** - Il existe un flou textuel sur cette question dans le droit positif togolais. L'article 168 du décret n° 2020-004 portant régime financier des collectivités territoriales prévoit que « *le compte administratif de l'ordonnateur, accompagné du rapport d'exécution du budget, est soumis à la délibération du conseil de collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable* ». Pourtant la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales ne confère pas aux assemblées délibérantes la compétence pour délibérer sur le compte de gestion. Seul le compte administratif de l'ordonnateur relève, au sens des articles 88 et 374, de la compétence du conseil de la collectivité. L'assemblée locale ne délibère donc pas sur le compte de gestion

---

<sup>1414</sup> Art. 278 et s. du CGCT au Niger.

<sup>1415</sup> Art. 287 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1416</sup> CE, 3 novembre 1989, *Ecorcheville*, Concl. T. Tuot, *AJDA*, 1990, p. 186. Voir aussi, L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 240 et s.

du comptable public. Le contrôle de gestion du comptable principal est assuré par l'autorité hiérarchique, qui n'est autre que le directeur général du Trésor et de la comptabilité publique avant sa transmission au juge financier de la Cour des comptes<sup>1417</sup>.

**610.** - Il faut relever que la restitution publique sur la gestion de la collectivité par le chef de l'exécutif peut porter non seulement sur le compte administratif, mais aussi sur « *l'état d'exécution annuel du Plan de développement économique, social et culturel (PDESC) [et] l'état de fonctionnement des organes et services propres de la collectivité* »<sup>1418</sup>. Dans le même sens, la loi nigérienne impose au chef de l'exécutif de rendre compte au cours du premier trimestre de chaque année dans un rapport général notamment, de l'état général de la commune, de l'état d'exécution des délibérations, de la situation économique et financière de la collectivité. Toutefois, si la présentation de ce rapport général donne lieu à des débats, elle n'est pas suivie d'un vote<sup>1419</sup>. Le contrôle de la gestion financière de l'exécutif local constitue un moment d'information des élus locaux sur les affaires de la collectivité. Si ce droit à l'information adéquate pour le contrôle de l'action de l'exécutif est garanti par les lois burkinabè, nigérienne et malienne, on ne peut en dire autant du Togo en raison des contradictions dans les textes qui l'organisent. En plus de l'accès à l'information dans le cadre du contrôle de l'exécution budgétaire local tel que décrit ci-dessus, les élus peuvent également accéder à d'autres informations de façon ponctuelle, grâce à la pratique des questions écrites et orales, qui nécessite de leur part un certain dynamisme.

## 2. Les questions écrites et orales comme moyen d'information ponctuel des élus sur les affaires de la collectivité

**611.** - Les questions écrites et orales inspirées de la pratique parlementaire permettent aux élus locaux de leur propre initiative d'obtenir des informations et de participer ainsi au contrôle de l'action de l'exécutif. Ces questions s'apparentent au droit d'interpellation des membres du gouvernement exercé par les élus nationaux. Cette pratique n'a pas fait l'objet d'une institutionnalisation dans les législations africaines étudiées. Toutefois, il faut reconnaître que

---

<sup>1417</sup> Art. 373 & 379 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1418</sup> Art. 288 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1419</sup> Art. 80 du CGCT au Niger.

les débats qui précèdent le vote de la délibération constituent des moyens d'acquisition de l'information et d'expression des élus locaux. En cela, la question orale se passerait bien d'une reconnaissance expresse de loi<sup>1420</sup>. De l'information et de la réflexion de chaque membre aux débats des assemblées délibérantes, il ressort la matière première indispensable à la délibération. Le droit de poser des questions écrites et orales à l'exécutif local sur toutes les affaires présentant un intérêt pour la collectivité est un moyen pour les élus locaux de s'informer sur la gestion de cette dernière. Les questions permettent aux élus de s'émanciper du carcan de l'information en matière de délibération pour s'intéresser à tout ce qui a trait aux affaires de la collectivité en général.

**612.** - Le Togo fait figure d'exception en ce que même en l'absence de dispositions relatives aux questions écrites et orales dans la loi précitée du 26 juin 2019, le pouvoir central national a introduit par décret la procédure des questions orales et écrites. L'exercice de ces procédures appartient à chaque élu et implique systématiquement un droit de réponse de la part de l'exécutif local. Le décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal prévoit à l'article 31, alinéa 1 que « *tout conseiller municipal peut poser au maire des questions écrites ou orales relatives à la gestion ou à la politique municipales dès lors que les thèmes abordés se limitent aux affaires d'intérêt strictement communal* ».

Les questions écrites peuvent être posées à tout moment<sup>1421</sup>. Le chef de l'exécutif local dispose une fois la question à lui adressée d'un délai de dix (10) jours francs pour y apporter une réponse écrite. En outre, le décret précise que lorsqu'une réponse ne peut être apportée dans ce délai, en raison notamment de la complexité de la question, il sera porté à trente (30) jours. Le chef de l'exécutif veillera dans ce cas à informer le conseiller auteur de la question dans les dix (10) jours suivant la réception de la question de la prolongation du délai de réponse<sup>1422</sup>. Pour les questions écrites qui nécessitent un avis du conseil de la collectivité, l'élu doit s'assurer de faire parvenir la question à l'exécutif dans un délai de sept (7) jours francs avant la séance. Ce délai permettra à l'exécutif de recueillir les éléments de réponses possibles qu'il présentera pendant la séance du conseil de la collectivité.

---

<sup>1420</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 234.

<sup>1421</sup> Art. 31 al. 1 du décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

<sup>1422</sup> *Ibid.*, art. 31 al. 2.

Les questions orales peuvent être posées avant ou pendant les questions portées à l'ordre du jour de la séance du conseil de la collectivité par tout conseiller municipal dans les limites posées à l'article 31, c'est-à-dire sur les affaires présentant un intérêt pour la collectivité<sup>1423</sup>. Le décret prévoit à l'article 32 al. 2 que, « afin de permettre au maire de réunir les éléments de réponse, le thème abordé dans la question orale doit lui être obligatoirement communiqué sept (7) jours francs avant la séance ». Au cours de la séance, le conseiller auteur de la question est appelé à présenter brièvement, et de façon concise, sa question à l'oral, de sorte à laisser à l'exécutif le temps suffisant pour une réponse explicite<sup>1424</sup>. En aucun cas, une question orale ne peut servir de prétexte pour un débat sur le thème abordé « ni d'un vote de quelque nature qu'il soit »<sup>1425</sup>. Les questions ainsi que les réponses apportées doivent figurer intégralement au procès-verbal de la séance. Le maire peut décider de renvoyer à une séance ultérieure la réponse à une question orale, mais dans ce cas, il doit préciser au conseil les motifs de sa décision<sup>1426</sup>.

**613.** - La réglementation des questions orales est assurée de sorte à ne pas perturber le travail délibératif. Il appartiendra au juge administratif de s'assurer que les procédés d'expression des élus ne sont pas empreints d'un excès d'exigences formelles. À cet effet, on peut s'interroger sur le caractère raisonnable du délai de sept jours francs pour le dépôt au secrétariat de la mairie d'une question. En droit français, le juge administratif a estimé que l'obligation du dépôt du thème de la question orale à la mairie dans un délai de 24 heures au moins avant la séance ne portait pas atteinte à la garantie d'expression des élus<sup>1427</sup>. Il est probable que le juge ne soit pas favorable à un délai plus long<sup>1428</sup>. Les moyens dont disposent les élus locaux pour obtenir les informations sur les affaires de la collectivité sont un complément nécessaire au droit d'information en matière délibérative. Des dispositions législatives et réglementaires éparses ont prévu des mécanismes permettant aux élus d'accéder à une information utile et suffisante pour le travail délibératif et pour le contrôle de la gestion de la collectivité par l'exécutif. Cependant, ils ne suffisent pas à instaurer une dynamique de contrôle de l'exécutif

---

<sup>1423</sup> *Ibid.*, art. 32.

<sup>1424</sup> *Ibid.*, art. 32 al. 3.

<sup>1425</sup> *Ibid.*, art. 32 al. 4.

<sup>1426</sup> *Ibid.*, art. 32 al. 5 & 7.

<sup>1427</sup> TA Versailles, 8 septembre 1992, *Cne de Courcouronnes*, n° 925961.

<sup>1428</sup> TA Lille, 29 mai 1997, *Carton c./Cne Roubaix, Lebon*, p. 597. Voir aussi, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 236.

par l'assemblée délibérante. La piste d'un contrôle orienté vers la sanction mérite d'être explorée.

### C- Une mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif local perfectible

**614.** - Le temps de l'irresponsabilité politique de l'exécutif local est révolu<sup>1429</sup>. Le droit africain de la « nouvelle » décentralisation semble avoir intégré cette réalité. Les législations nationales prennent en compte la forte demande sociale de responsabilisation des décideurs publics. On assiste à un certain rééquilibrage des rapports institutionnels entre l'exécutif local et l'organe délibérant, ce qui constitue une avancée substantielle dans le droit ouest-africain des collectivités territoriales. Cependant, la prudence doit être de mise dans l'analyse de ce changement, car il existe un décalage entre le schéma institutionnel consacré par les textes de loi et la pratique locale.

**615.** - Ainsi, la loi prévoit une possibilité de mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif local par le vote d'une motion de défiance au Burkina Faso et au Niger et d'une procédure de destitution au Togo. L'article 273 du CGCT burkinabè dispose qu'il « *peut être introduit à l'encontre du maire une motion de défiance. Pour être recevable, la motion de défiance doit être signée par au moins un tiers des membres du conseil municipal. La motion de défiance est déposée auprès du maire qui doit en donner accusé de réception dans un délai de deux jours ouvrables. Une copie de la motion de défiance est adressée au haut-commissaire dans le même délai. La motion de défiance doit être motivée* »<sup>1430</sup>. L'article 66 de l'ordonnance n° 2010-54 portant CGCT au Niger prévoit également que, « *en cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave, il peut être introduit à l'encontre du maire une motion de défiance. La motion de défiance est constatée par le dépôt d'un document écrit daté comportant : le titre "motion de défiance" accompagné de la ou des motivations et de la signature d'au moins un tiers (1/3) des membres du conseil municipal. Pour être recevable, la motion est déposée auprès du secrétariat général de la mairie qui doit en donner accusé de réception dans un délai de deux (2) jours ouvrables. Une copie de la motion de défiance est adressée au représentant de l'État dans le même délai* »<sup>1431</sup>. Quant au Togo, le

---

<sup>1429</sup> P. JAN, « La responsabilité politique des exécutifs locaux, nécessité ou absurdité ? », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ? op.cit.*, p. 264.

<sup>1430</sup> V. art. 185 du CGCT pour le cas des régions burkinabè.

<sup>1431</sup> V. art. 138 du CGCT pour le cas des régions nigériennes.

législateur dispose à l'article 133 que « *la destitution du maire est décidée par le conseil municipal à la majorité des deux tiers de ses membres* ».

**616.** - Si l'on peut se satisfaire de l'introduction par le législateur d'un tel contrôle politique, il faut relever que les législations ne posent pas les préalables nécessaires. En effet, les textes de loi n'opèrent pas une distinction franche entre le rôle de l'organe exécutif et celui de l'assemblée locale délibérante. La séparation des pouvoirs telle qu'on aurait pu l'espérer dans le cadre d'un régime représentatif n'y est pas<sup>1432</sup>. Le chef de l'exécutif local préside les séances de l'assemblée délibérante, il est le chef de l'administration de la collectivité. Dans ces conditions, l'emprise de l'exécutif sur le fonctionnement de l'organe délibérant est telle que cette dernière peut difficilement se constituer en contre-pouvoir. Cette observation est vraie aussi bien pour les collectivités africaines que les collectivités françaises<sup>1433</sup>. Il y a une unité de direction et d'action qui se traduit dans la confusion permanente entre le « délibératif » et l'« exécutif »<sup>1434</sup>. Bertrand Faure l'explique lorsqu'il relève qu'il y a une contradiction entre les formules générales consacrant une large compétence de l'assemblée et « *la réalité, car le rôle institutionnel de l'exécutif est plus important que son pouvoir normatif propre. Finalement, la supériorité de l'assemblée peut paraître sans valeur dans le régime local puisque la pratique en a dépassé la lettre* »<sup>1435</sup>. La vertu affichée du mécanisme de mise en jeu de la responsabilité qui aurait pu permettre de mettre fin au cumul des fonctions conduisant l'exécutif local à présider lui-même l'organe délibérant n'est pas pris en compte par les législations nationales africaines.

**617.** - En outre, l'ordonnance n° 2010-54 précitée semble confondre les motifs de la responsabilité politique et celle de la suspension ou de la révocation de l'exécutif. La responsabilité politique se résume dans l'obligation pour l'exécutif de quitter ses fonctions par suite d'une perte de confiance de l'assemblée délibérante qui l'a élu. La responsabilité en droit a plusieurs acceptions, mais celle qui est politique est la moins juridique de toutes. En effet, contrairement à la responsabilité civile ou pénale, la responsabilité politique ne vise pas à

---

<sup>1432</sup> En droit français, la Corse constitue l'exemple parfait de cette séparation des pouvoirs. Voir aussi sur la Polynésie française, D. REIGNIER, « La responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée délibérante, les enseignements du laboratoire polynésien », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?*, L'Harmattan, 2016, p. 229.

<sup>1433</sup> P. JAN, « La responsabilité politique des exécutifs locaux, nécessité ou absurdité ? », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ? op.cit.*, p. 264.

<sup>1434</sup> *Ibid.*, p. 264 et s.

<sup>1435</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 404.

sanctionner une faute<sup>1436</sup>. Sa mise en œuvre ne repose sur aucune cause objectivement appréciable contrairement à la suspension ou la révocation par l'État. Elle repose sur un « *désaccord politique substantiel* » et suggère l'idée d'une subordination de l'exécutif à l'assemblée délibérante, à laquelle il doit rendre compte de ses actes<sup>1437</sup>. Il paraît alors curieux que le législateur nigérien subordonne l'introduction d'une motion de défiance à un cas « *d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave* ». Or, la loi prévoit la révocation de l'exécutif par des fautes graves à l'article 63 du CGCT qui dispose que « *sans préjudice des sanctions pénales, le maire et le ou les adjoint(s) peuvent, en cas de faute grave, être révoqués par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales* ». Il y a donc un mélange de genres entre la mise en œuvre du contrôle politique et la sanction disciplinaire.

**618.** - Sur le plan procédural, le droit de la décentralisation prévoit une procédure organisée afin de garantir la stabilité du conseil. La motion de défiance, pour être recevable, doit être signée par un tiers (1/3) des membres du conseil de collectivité et mentionner expressément les motifs pour lesquels elle est présentée. Le dépôt d'une motion de défiance donne droit « *à la tenue d'une session extraordinaire dans les sept jours qui suivent la date de dépôt de la motion. En cas de refus du maire, la convocation du conseil est assurée par l'autorité de tutelle* »<sup>1438</sup>. Le délai d'organisation de la session extraordinaire est de quinze (15) jours au Niger<sup>1439</sup>. À l'issue d'un débat contradictoire et d'un vote, la motion est adoptée au Burkina Faso à la majorité absolue des deux tiers (2/3) des membres du conseil<sup>1440</sup> et des trois quarts (3/4) au Niger<sup>1441</sup>. Dans les deux pays, la législation prévoit également qu'« *en cas de rejet, une nouvelle motion de défiance ne peut être déposée pour les mêmes motifs avant un délai d'un (1) an* »<sup>1442</sup>. La conséquence de l'adoption de la motion est la démission du chef de l'exécutif, constatée par arrêté du ministre chargé de la tutelle des collectivités territoriales au Niger et par décret pris en conseil des ministres au Burkina Faso. Il est procédé à la désignation d'un nouveau chef de l'exécutif dans les trente (30) jours au Burkina Faso<sup>1443</sup> et quarante-cinq (45) jours au Niger<sup>1444</sup>. On aurait pu imaginer,

---

<sup>1436</sup> *Ibid.*, n° 416.

<sup>1437</sup> *Ibid.*, n° 416.

<sup>1438</sup> Art. 186 & 274 du CGCT Burkina Faso respectivement pour les régions et les communes.

<sup>1439</sup> Art. 67 & 139 du CGCT Niger respectivement pour les communes et les régions.

<sup>1440</sup> V. art. 187 & 275 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1441</sup> Art. 68 & 140 du CGCT au Niger.

<sup>1442</sup> *Ibid.* ; art. 275 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1443</sup> Art. 189 & 277 du CGCT au Burkina Faso.

pour garantir davantage la stabilité de la collectivité, que le dépôt de la motion soit précédé d'un consensus autour du nouveau chef comme c'est le cas dans la collectivité Corse<sup>1445</sup>. Au Togo, le législateur s'est encore une fois illustré par son manque de précision. Avare de détails, il prévoit simplement que la destitution du chef de l'exécutif est adoptée à la majorité des deux tiers (2/3) des membres du conseil sans aucune autre précision sur les modalités de mise en œuvre de la destitution.

**619.** - Le contrôle politique des assemblées locales est encore perfectible. Une meilleure visibilité organique permettrait de distinguer le contrôleur du contrôlé, et ainsi mettre en jeu non pas la responsabilité du seul chef de l'exécutif, mais celle de l'ensemble de l'équipe dirigeante. Aussi, le dispositif devrait tendre vers une motion de défiance constructive pour garantir la stabilité de collectivité territoriale. La rénovation des institutions politiques locales doit passer par une telle réforme. Contrairement à l'enthousiasme suscité par l'introduction d'un contrôle politique, les assemblées locales voient leur rôle réduit dans la détermination des règles internes de leur fonctionnement.

## **§2.- La protection règlementaire des droits des élus membres des assemblées délibérantes : une négation du pouvoir d'auto-organisation des assemblées locales**

**620.** - Les sources des droits des élus locaux constituent, selon Laetitia Janicot, les premières garanties de ces droits<sup>1446</sup>. Plus les assemblées délibérantes ont une marge pour les organiser elles-mêmes, mieux ils semblent garantis. En conséquence, l'absence de pouvoir d'auto-organisation limite encore plus en Afrique la protection des droits des élus membres des assemblées délibératives. Les droits reconnus aux élus locaux possèdent la double

---

<sup>1444</sup> Art. 70 & 142 du CGCT au Niger.

<sup>1445</sup> V. not., B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 420 et s.; P. JAN, « La responsabilité politique des exécutifs locaux, nécessité ou absurdité ? », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ? op.cit.*, pp. 253-254 ; D. REIGNIER, « La responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée délibérante, les enseignements du laboratoire polynésien », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ? op.cit.*, p. 229.

<sup>1446</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales, op.cit.*, p. 335.

caractéristique d'être à la fois des droits propres à chaque élu qu'ils exercent individuellement dans le cadre de son mandat et des droits collégiaux qui s'exercent dans l'intérêt global de l'assemblée délibérante. Dans sa formation collégiale, les droits reconnus à l'assemblée locale ne sont mieux protégés que par la reconnaissance d'un pouvoir d'auto-organisation de l'assemblée<sup>1447</sup>. La notion de « pouvoir d'auto-organisation » renvoie ici, non pas au pouvoir de l'État au sens où l'entendait Carré de Malberg<sup>1448</sup>, mais au pouvoir d'organisation institutionnelle<sup>1449</sup> dont dispose tout organe collégial<sup>1450</sup>. Certains espaces d'auto-organisation sont en principe ménagés par les textes pour permettre aux assemblées locales de régler leurs procédures de travail et leur fonctionnement<sup>1451</sup>. Il s'agira ici de montrer que ce pouvoir d'auto-organisation des assemblées constitue un élément de protection des droits des élus (A), mais qu'il est fortement restreint dans les États d'Afrique subsaharienne par l'omniprésence de l'État dans le fonctionnement interne des assemblées locales (B).

#### A- La reconnaissance d'un pouvoir d'auto-organisation des assemblées délibérantes

**621.** - Les collectivités territoriales disposent en principe d'un pouvoir d'auto-organisation spontané. Le pouvoir d'édicter un règlement intérieur est reconnu à tout organe administratif collégial afin de lui permettre d'arrêter ses procédures de travail pour les besoins de son bon fonctionnement collectif. Il s'agit d'une question de discipline, affirme Bertrand Faure dans son ouvrage sur le droit des collectivités territoriales françaises<sup>1452</sup>. Au-delà de la question de la discipline, l'intérêt de l'adoption d'un règlement intérieur par les assemblées délibérantes se trouve dans la protection qu'elle offre aux élus membres. Laetitia Janicot souligne à cet effet que le fait, pour les assemblées locales de pouvoir édicter les mesures d'organisation et de fonctionnement interne de leurs assemblées « *permet d'assurer une protection renforcée des droits des*

---

<sup>1447</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>1448</sup> R. CARRE DE MALBREG, *Contribution générale à la théorie de l'État*, *op.cit.*, p. 1559.

<sup>1449</sup> M. DOUENCE, *Le pouvoir d'organisation du service public*, thèse, dactyl., Université de Pau, 2003, p. 407 et s.

<sup>1450</sup> J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016.

<sup>1451</sup> C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue CAMES/SJP*, n° 002, 2015, p. 79 ; B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, thèse, LGDJ, 1998, p. 32.

<sup>1452</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 122.

*élus locaux puisque ces derniers sont à la fois les bénéficiaires de ces droits et ceux qui les règlementent*<sup>1453</sup>. Ainsi, en édictant elles-mêmes leurs règles de fonctionnement interne, les assemblées délibérantes protègent les droits collégiaux des élus locaux.

**622.** - Le droit d'auto-organisation des assemblées délibérantes à travers l'adoption d'un règlement intérieur existe même en l'absence de texte. Pour Maurice Hauriou, les assemblées délibérantes possèdent un droit de réglementation interne en ce qu'elles sont des assemblées<sup>1454</sup>. Qu'il soit ou non reconnu expressément par un texte, il résulte de la nature même de l'assemblée. Il s'agit d'un « *droit originel qui résulte de la nature des choses* »<sup>1455</sup>. Aujourd'hui, l'adoption des règlements est une obligation qui pèse sur les assemblées délibérantes. Les législations nationales des pays objet de la présente recherche prévoient toutes que les assemblées municipales et régionales doivent établir dès leur installation un règlement intérieur<sup>1456</sup>. En droit français, le législateur a souhaité, en adoptant la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, rendre obligatoire l'adoption du règlement intérieur pour toutes les collectivités territoriales<sup>1457</sup> afin d'encadrer et de limiter les pouvoirs du maire, protégeant ainsi les droits des élus, notamment ceux de la minorité. Le règlement intérieur est précisément fait pour permettre la protection des droits de la minorité<sup>1458</sup>. En effet, le développement de la pratique des règlements intérieurs a servi avant 1992 dans les assemblées municipales à limiter les possibilités d'intervention de l'opposition, et donc la liberté d'expression des conseillers minoritaires. Le législateur de 1992 souhaitait ainsi mettre fin à la tentation des exécutifs locaux d'abuser de leurs pouvoirs de chef de l'administration locale dans les collectivités territoriales et empêcher l'exercice par les conseillers de leurs droits<sup>1459</sup>. Le rapporteur à la commission des Lois à l'Assemblée nationale voyait à ce propos dans le règlement intérieur des assemblées locales « *un instrument d'expression*

---

<sup>1453</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 341.

<sup>1454</sup> M. HAURIOU, *L'institution et le droit statutaire*, Recueil de la législation de Toulouse, 1906, p. 168. Cité par L. JANICOT, *op.cit.*, p. 342.

<sup>1455</sup> J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, thèse, Sirey, 1934, p. 176.

<sup>1456</sup> Art. 27 & 99 du code des collectivités territoriales au Mali. Voir aussi, art. 32 & 107 du CGCT au Niger ; art. 110 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1457</sup> À l'exception des communes de moins 1000 habitants qui restent libres d'adopter ou non un règlement intérieur.

<sup>1458</sup> M. VERPEAUX, « Les droits des élus ou le droit des assemblées locales », *RFDA*, 1993, p. 20.

<sup>1459</sup> L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 343.

de la démocratie locale»<sup>1460</sup>. Selon Jean Rivero, « le règlement intérieur est la traduction de cette vérité d'évidence que là où les hommes sont réunis pour délibérer, il est impossible qu'une loi ne vienne diriger leurs délibérations ; la loi qui peut difficilement leur être imposée du dehors, et dont l'autorité sera nécessairement accrue si elle est l'œuvre de l'assemblée elle-même »<sup>1461</sup>.

**623.** - L'adoption d'un règlement intérieur des assemblées délibérantes des collectivités est un acte qui marque l'autonomie des collectivités territoriales. C'est une manifestation du « *pouvoir souverain* » de l'organe délibérant<sup>1462</sup>. Le fait de considérer le règlement comme une manifestation du pouvoir a influencé la nature juridique du règlement intérieur. Le juge administratif français a pendant longtemps considéré le règlement intérieur des assemblées délibérantes des collectivités territoriales comme une simple mesure d'ordre intérieur insusceptible de faire grief. Il ne pouvait donc faire l'objet d'une contestation devant la juridiction administrative<sup>1463</sup>. Le règlement intérieur n'était qu'un simple code de bonne conduite pour les élus sans véritable valeur. Il s'agit d'un acte à caractère interne « *fait par les élus pour les élus, donc sans répercussion sur la légalité générale* »<sup>1464</sup>. Toutefois, l'évolution en faveur de l'État de droit ainsi que l'institutionnalisation de la protection des minorités au sein des assemblées ont suscité une évolution jurisprudentielle vers un contrôle juridictionnel des règlements intérieurs des assemblées délibérantes des collectivités par le juge administratif. Le Conseil d'État admet qu'un recours puisse être exercé contre un règlement intérieur établissant le droit d'information des élus dans un sens plus restrictif et contraire aux dispositions de la loi organique<sup>1465</sup>. Cependant, l'invocabilité du règlement intérieur à l'encontre d'une délibération prise en violation de ces dispositions n'est recevable que si elle est constitutive d'un vice substantiel. Seules les formalités particulièrement importantes du règlement peuvent être sanctionnées<sup>1466</sup>.

---

<sup>1460</sup> Doc. AN, n°1888, 1990-1991, t. 1, p. 198 cité par L. JANICOT, *op.cit.*, p. 343.

<sup>1461</sup> J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, *op.cit.*, p. 177.

<sup>1462</sup> CE, 22 mars 1912, *Le Moign*, S. 1913, 3, 105, note M. Hauriou ; M.-F. VERDIER, « Le règlement intérieur des assemblées délibérantes des collectivités locales : nouveaux développements », *LPA*, n° 83, 1995, p. 33.

<sup>1463</sup> CE, Ass. 2 décembre 1983, *Charbonnel*, *Lebon*, p. 474, concl. M. Roux, ; *RDP*, 1985, p. 827.

<sup>1464</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 124.

<sup>1465</sup> CE, 10 février 1995, *Commune de Coudekerque-Branche*, n° 147378, *Lebon*, p. 66.

<sup>1466</sup> CE, 31 juillet 1996, *Tête*, *Lebon*, p. 325 ; RFDA, 1996, p. 1042 ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, *op.cit.*, n° 124. Voir aussi la jurisprudence Danthony *préc.*

**624.** - En somme, en reconnaissant le droit et l'obligation aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales de fixer elles-mêmes leurs règles d'organisation et de fonctionnement, la loi apporte ainsi une garantie de la protection des droits des élus. Les assemblées délibérantes sont libres d'accorder des garanties supplémentaires aux élus en plus de celles prévues par la loi. Cette liberté s'exprime dans le cadre défini par la loi et sous le contrôle du juge, ce qui permet de limiter l'autocratie locale. Aujourd'hui, la portée du règlement intérieur est minorée par le souci de précision du législateur. Au moment où l'assemblée locale est amenée à élaborer, son règlement près de 2/3 de son contenu relatif aux règles de convocation, de procuration, de vote, de publicité, de séances, de quorum, etc. est déjà fixé par le législateur. Dans les États d'Afrique noire francophone, le tiers restant pour l'exercice d'un quelconque pouvoir d'auto-organisation est comblé par le pouvoir réglementaire national.

#### B- La négation de fait du pouvoir d'auto-organisation des assemblées délibérantes

**625.** - La question de l'existence d'un pouvoir d'auto-organisation des collectivités territoriales dans les pays africains de succession française est complexe. La difficulté tient en ce que la reconnaissance d'un pouvoir d'auto-organisation des assemblées locales peut conduire à une protection des droits des élus différente selon les collectivités territoriales. Les règlements intérieurs des assemblées délibérantes des collectivités territoriales étant établis par elles-mêmes, que le risque d'une protection inégale des droits est important. Or, les législations nationales africaines semblent particulièrement soucieuses d'assurer une égalité et une garantie homogène des droits des élus sur l'ensemble du territoire national. Cela interroge sur la nature même de l'habilitation législative des collectivités territoriales à établir un règlement intérieur. Le législateur a-t-il entendu reconnaître un pouvoir d'auto-organisation des assemblées locales en imposant l'établissement et l'adoption d'un règlement intérieur? L'examen du pouvoir d'auto-organisation des assemblées locales invite à une analyse de la question sous l'angle du droit constitutionnel. Le statut organique des collectivités territoriales étant défini par la Constitution, il s'agit alors de savoir si la Loi fondamentale dans les pays d'Afrique noire

subsaharienne permet de reconnaître aux collectivités territoriales une compétence pour fixer elles-mêmes une part de leur statut<sup>1467</sup>.

**626.** - Le pouvoir d'auto-organisation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales pourrait trouver sa justification ainsi que nous l'avons montré dans la consécration par les constituants africains du principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus<sup>1468</sup>. Toutefois, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne fait sens que dans les limites organisationnelles que le législateur a définies. Ce dernier invite par ailleurs, au besoin, le pouvoir central à utiliser son pouvoir réglementaire, afin de préciser les modalités des principes qu'il a fixé. L'intervention des collectivités territoriales dans la détermination des règles internes de leur fonctionnement est subordonnée à la marge de manœuvre que leur concèdent la loi et le règlement. Les législations africaines portant sur la décentralisation ont fait le choix d'un alignement de tous les règlements intérieurs sur des dispositions communes. Le pouvoir central est donc en permanence impliqué dans le fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales afin d'assurer une gestion transparente. Ce faisant, les assemblées délibérantes disposent d'une marge de manœuvre quasi nulle en ce qui concerne le contenu de leurs règlements intérieurs. La compétence pour organiser le travail délibératif des conseils des collectivités territoriales appartient exclusivement au législateur et au pouvoir réglementaire. Cette démarche est commandée « *par l'idée que les règles légales et réglementaires fixant le régime des assemblées locales sont conçues comme des conditions du bon fonctionnement des collectivités locales et comme constituant une garantie de ce bon fonctionnement, posées dans l'intérêt primordial des administrés et [...] des élus eux-mêmes* »<sup>1469</sup>.

**627.** - Ainsi, le code général des collectivités territoriales burkinabè invite le pouvoir réglementaire à intervenir dans le fonctionnement interne des collectivités en adoptant un décret portant règlement intérieur-type<sup>1470</sup>, qui précise notamment, les modalités d'application

---

<sup>1467</sup> La question se pose dans les mêmes termes en droit français, J. BENOIT, « Conseil municipal : règlement intérieur », in *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n° 340, § 10.

<sup>1468</sup> V. not., art. 141 Constitution togolaise de 1992 ; art. 164 al. 2 Constitution nigérienne de 2010.

<sup>1469</sup> J. BENOIT, « Conseil municipal : règlement intérieur », *op.cit.*, folio n° 340.

<sup>1470</sup> Décret n° 2006-208/PRES/PM/MFB/MATD portant règlement intérieur-type des conseils de collectivités territoriales.

des sanctions aux élus<sup>1471</sup>, les attributions et le mode de fonctionnement des commissions permanentes<sup>1472</sup>. Au Togo, la loi du 26 juin 2019 précitée prévoit que « *des décrets d'application en conseil des ministres déterminent notamment, en tant que de besoin, les modalités de transfert de compétences et de ressources correspondantes [...], le] cadre général de règlement intérieur des conseils des collectivités territoriales [...]* »<sup>1473</sup>. Lors de son conseil des ministres du 17 juin 2019, le gouvernement togolais affirmait que l'adoption du décret portant cadre général unique du règlement intérieur<sup>1474</sup> pour l'ensemble des communes permettait d'éviter que les assemblées locales délibérantes ne se lancent chacune dans la rédaction d'un règlement intérieur, étant donné qu'elles ne disposent pas d'outils nécessaires pour une bonne organisation du travail au sein des conseils<sup>1475</sup>. Le cadre général du règlement intérieur contient des dispositions relatives aux réunions des assemblées et à l'organisation des débats, à la présidence des séances, au déroulement des séances et des débats, à l'adoption du budget et du compte administratif, au fonctionnement des commissions ainsi qu'au droit d'information et d'expression des conseillers élus. Le contenu de ce décret ne laisse aucune marge de manœuvre aux assemblées délibérantes. Le conseil de la collectivité ne peut donc pas déterminer librement le contenu de son règlement. L'obligation faite par la loi à l'assemblée locale d'adopter un règlement intérieur dans les deux mois suivant sa première réunion<sup>1476</sup> consiste *in fine* à reprendre les dispositions réglementaires contenues dans le décret. Si le législateur reconnaît aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire local, son contenu<sup>1477</sup>, dans son aspect d'organisation institutionnelle, ne peut donc s'exprimer que dans les interstices laissés libres par le législateur et le pouvoir réglementaire national<sup>1478</sup>.

---

<sup>1471</sup> Art. 160 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1472</sup> *Ibid.*, art 144 & 221.

<sup>1473</sup> Art. 385 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1474</sup> Décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

<sup>1475</sup> Communiqué sanctionnant le Conseil des ministres du 17 juin 2019.

<sup>1476</sup> Loi n° 2019-066, art. 110 pour les communes ; art. 270 pour les régions (non encore opérationnelles)

<sup>1477</sup> V. utilement sur ce sujet, C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue CAMES/SJP*, n° 002, 2015, p. 79-111 ; L. FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels », in J. MOREAU, J. DARCY (dir.), *La libre administration des collectivités locales*, ECONOMICA-PUAM, 1984 pp. 63-71 ; B. FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, thèse, LGDJ, 1998 ; C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse, Economica-PUAM, 1993 ; M. JOYAU, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif*, thèse, LGDJ, 1998.

<sup>1478</sup> M. DOUENCE, *Le pouvoir d'organisation du service public*, thèse, dactyl., Université de Pau, 2003, pp.411-413.

628. - Le travail délibératif nécessite une « collaboration confiante » entre l'exécutif et l'assemblée. L'information apparaît alors comme le premier des droits des élus locaux qui permet d'établir cette confiance. Cependant, les élus ne bénéficient pas d'un droit d'information expressément consacré par la loi dans les États d'Afrique noire francophone pour l'exercice des fonctions délibératives et de contrôle. En outre, la conception unitaire de l'État a conduit à nier aux collectivités territoriales un pouvoir d'auto-organisation considéré par la doctrine, malgré ses insuffisances, comme une source de protection efficace. La démocratie locale à l'intérieur des collectivités territoriales reste encore à parfaire, notamment à travers l'affirmation par le législateur d'un droit général à l'information des élus. Toutefois, la démocratie locale ne serait pas complète sans une ouverture des collectivités territoriales vers l'extérieur. Ainsi, le législateur a prévu un certain nombre d'outils qui limitent, sans toutefois le remettre en cause, le régime représentatif local. Il est prévu une ouverture de la collectivité territoriale à ses habitants à travers des mécanismes de démocratie participative.

**Section 2 : La gestation progressive d'une démocratie locale participative : le développement d'une démocratie au profit des citoyens**

629. - La participation des citoyens à la gestion des affaires locales est un droit essentiel<sup>1479</sup>. Il fait l'objet d'une consécration au niveau international. La Déclaration universelle des droits de l'Homme reconnaît en son article 21 que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Les Constitutions africaines intègrent dans leur bloc de constitutionnalité les dispositions issues de cette Déclaration<sup>1480</sup>. Paradoxalement, l'examen des dispositions constitutionnelles

---

<sup>1479</sup> M. RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2002, p. 81.

<sup>1480</sup> Les Constitutions africaines reconnaissent la DUDH dans leurs blocs de constitutionnalité. Au Burkina-Faso le préambule souscrit « à la déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et aux instruments internationaux traitant des problèmes économiques, politiques, sociaux et culturels ». Au Togo, le préambule affirme l'attachement du peuple togolais aux valeurs des droits de l'Homme : « Convaincu qu'un tel État ne peut être fondé que sur le pluralisme politique, les principes de la démocratie et de la protection des droits de l'homme tels que définis par la Charte des Nations unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les pactes internationaux de 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine ; Part. 50 de la Constitution « Les droits et devoirs, énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente Constitution ».

dans les États d'Afrique noire francophone montre que l'expression directe du peuple est possible au niveau national, mais qu'elle n'est pas garantie au niveau infranational<sup>1481</sup>. Les articles 4 et 6 des Constitutions togolaise et nigérienne disposent que la souveraineté appartient au peuple qui « l'exerce par ses représentants et par voie de référendum »<sup>1482</sup>. Inversement, pour ce qui est des collectivités territoriales, la Loi fondamentale se contente de rappeler qu'elles « s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi »<sup>1483</sup>. On constate qu'au niveau national la démocratie trouve son sens dans l'expression de la souveraineté nationale alors que pour les collectivités territoriales, elle est associée à la libre administration<sup>1484</sup>.

**630.** - Sur le plan constitutionnel, la démocratie locale ne peut être que représentative. « La démocratie électorale-représentative repose sur l'axiome selon lequel la volonté générale s'exprime directement et complètement dans le processus électoral »<sup>1485</sup>. Cette conception de la démocratie est aujourd'hui en crise, on assiste à l'épuisement du régime représentatif<sup>1486</sup>. Dans un régime représentatif, la démocratie est toujours en état de manque<sup>1487</sup>. Les citoyens ne se retrouvent pas toujours dans le corps des représentants<sup>1488</sup>. Les révoltes populaires et l'utilisation de la participation citoyenne pour légitimer les coups d'État que le continent traverse, notamment au Burkina Faso, en Guinée, au Mali, au Tchad, etc. ces dernières années témoignent de l'exactitude de ce

---

<sup>1481</sup> Voir sur la question en droit français avant la réforme de 2003, J. BAGUENARD, J.-M. BECET, *La démocratie locale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995, p. 97.

<sup>1482</sup> Niger, art. 6 Constitution de 2010 : « Le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum ».

<sup>1483</sup> V. not., art. 141 de la Constitution togolaise de 1992 ; art. 164 al. 2 de la Constitution nigérienne de 2010, art. 145 de la Constitution Burkinabé de 1991.

<sup>1484</sup> P. COMBEAU, « Décentralisation et démocratie », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016, p. 12 : « L'idée même d'une démocratie administrative ou d'une démocratie locale représente donc, de ce point de vue, une perversion de l'idéal démocratique ».

<sup>1485</sup> P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, 2008, p. 195.

<sup>1486</sup> V. not., J. CHEVALLIER, « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, 2002, p. 361 ; *Nouvelles questions sur la démocratie*, Dalloz, 2010 ; J.-B. AUBY, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, n° 137-138, 2011, pp. 13-19 ; A. OGIEN, S. LAUGIER, *Le principe démocratie : enquête sur les nouvelles formes du politique*, La Découverte, 2014.

<sup>1487</sup> D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits - La revue* [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726> ; « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n°1, 2020, pp. 427-438. Voir aussi, D. ROUSSEAU, (dir.), *La démocratie continue*, LGDJ-Bruylant, 1995.

<sup>1488</sup> D. ROUSSEAU, *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob, 2022, p. 37 et s.

propos<sup>1489</sup>. L'information et la participation publique constituent les principes cardinaux de la démocratie locale participative<sup>1490</sup>. Aussi, il faut noter que les réformes décentralisatrices conçoivent la participation citoyenne comme un enjeu du processus de la décentralisation. Les citoyens doivent être mis en capacité de pouvoir agir. Pour en finir avec « l'atonie de démocratie de participation »<sup>1491</sup>, des dispositifs juridiques sont mis en place dans les nouveaux textes de loi sur la décentralisation afin de garantir l'implication citoyenne. La démocratie participative s'exprime au quotidien grâce à l'élargissement de la transparence de l'action administrative locale (§1). Cependant, les mécanismes de participation demeurent sans grande portée pratique (§2).

### **§1.- Une démocratie participative dominée par un droit à l'information des citoyens**

**631.** - La démocratie participative n'a de sens que si les citoyens disposent de l'information. Il s'agit de la condition minimale pour que naisse une démocratie participative. Les citoyens doivent être tenus informés des décisions prises par la collectivité territoriale et des débats qui se tiennent dans les instances délibératives<sup>1492</sup>. L'information permet de rapprocher les citoyens des élus et sert à la bonne administration locale. L'objet de cette information précise Jacques Moreau, doit être plus large que les décisions prises par l'organe exécutif et l'organe délibérant, « elle doit avoir pour centre la vie locale »<sup>1493</sup> dans son ensemble. La transparence de la collectivité constitue un gage d'une meilleure mobilisation des ressources. Le citoyen bien informé et convaincu de la bonne gestion locale rechignera moins au paiement des taxes et

---

<sup>1489</sup> A. K. SAIDOU, « La participation citoyenne dans les politiques publiques de sécurité en Afrique : analyse comparative des exemples du Burkina Faso et du Niger », *Revue internationale de politique de développement* [Online], 11.1 | 2019, URL : <http://journals.openedition.org/poldev/3209> consulté le 30 juin 2022.

<sup>1490</sup> V. à ce propos le dossier « l'information et à la participation du public, principes cardinaux de la démocratie participative », *AJDA*, n° 42, 2006.

<sup>1491</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse, Karthala-PDM, 2003.

<sup>1492</sup> Y. LUCHAIRE, « Le droit à l'information pertinente », *Annuaire des collectivités locales*, n° 21, 2001, pp. 109-123 ; P. SARDAN, « Démocratie et décentralisation », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 294.

<sup>1493</sup> J. MOREAU, « Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 141.

impôts<sup>1494</sup>. Les nouvelles législations adoptées dans les pays d'Afrique francophones semblent avoir perçu l'importance de l'information locale. Elles consacrent un droit à l'information des citoyens sur les affaires de la collectivité. L'article 19 de la loi du 26 juin 2019 précitée dispose que « *le droit des citoyens à être informés des décisions et à être consultés sur les affaires qui les concernent, par les élus locaux, contribue à l'épanouissement de la démocratie locale* ». Ce droit à « *l'information des citoyens sur les affaires locales s'exerce dans le respect des dispositions en vigueur notamment en matière de publicité des actes de l'administration et à la liberté d'accès aux documents administratifs* »<sup>1495</sup>. Le droit à l'information des citoyens prend deux formes distinctes, traduisant chacune une certaine attitude de leurs titulaires. Il s'agit d'abord de la prise de connaissance des décisions locales, qui implique une attitude plus ou moins passive du citoyen (A) et de l'exercice du droit à la communication des documents administratifs qui nécessite une démarche proactive de la part du citoyen (B).

#### A- Un accès étendu aux décisions locales

**632.** - Les citoyens disposent d'un droit à l'information sur les actes pris par les autorités locales. Ce droit comporte l'obligation pour les autorités locales de faire connaître aux citoyens les moments du débat et les décisions qu'ils prennent. L'obligation qui pèse sur les collectivités territoriales se résume donc dans la publicité des débats tenus par le conseil de la collectivité (1<sup>o</sup>) et la publication des décisions locales (2<sup>o</sup>).

##### 1. Le droit à la publicité des séances de l'assemblée délibérante

**633.** - La publicité des débats des assemblées délibérantes constitue désormais un acquis irrévocable pour l'information des citoyens. Le caractère public des séances du conseil de la collectivité reconnu par la plupart des législations africaines constitue la première source d'information des citoyens. Cela permet à tout citoyen qui le désire d'assister aux séances de l'assemblée délibérante, de suivre les discussions et de situer la position des différents élus intervenants. Les convocations aux réunions du conseil de la collectivité ainsi que l'ordre du

---

<sup>1494</sup> G. MARCOU, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public, op.cit.*, p. 41.

<sup>1495</sup> V. art. 15 du CGCT au Niger ; art. 11 du CGCT au Burkina Faso ; art. 41 du code des collectivités territoriales au Mali.

jour sont communiquées au public. L'article 20 de la loi de 2019 prévoit que cette « *information est donnée principalement par voie d'affichage ou par tout autre moyen de communication* »<sup>1496</sup>. Il pèse sur l'exécutif local une obligation d'organisation de la salle de délibération de sorte à pouvoir accueillir le public.

**634.** - Cependant, la participation des citoyens à ces séances est soumise à un certain nombre d'exigences. La participation du public aux séances de l'assemblée délibérante doit être silencieuse, afin de ne pas vicier la régularité de la délibération. Toute forme de communication avec les conseillers pendant la délibération est proscrite. Le public doit éviter de perturber de quelque manière que ce soit la réunion de l'assemblée. Ainsi, il est interdit au public présent dans la salle des délibérations de fumer et de troubler par des cris, des paroles, des gestes ou de toute autre façon les délibérations. Bien que les séances du conseil puissent être retransmises, en direct ou en différé, par les moyens de communication audiovisuelle de la collectivité territoriale, il est formellement interdit au public de filmer et d'enregistrer les séances de l'assemblée délibérante<sup>1497</sup>. En France, depuis la loi du 6 février 1992, le public peut enregistrer les séances de l'assemblée délibérante. Le tribunal administratif de Besançon avait même admis, déjà en 1974, la possibilité d'utiliser un magnétophone en raison du fait qu'il s'agissait d'une réunion publique<sup>1498</sup>.

**635.** - La règle de la publicité des débats connaît au moins deux exceptions qui méritent d'être mentionnées. La première concerne l'exception du huis clos que nous avons présenté précédemment. Cette procédure permet au conseil de la collectivité de se réunir en secret. Elle porte atteinte aux règles libérales, et par conséquent au droit à l'information des citoyens. Le conseil de la collectivité territoriale peut, sans débats, décider du huis clos à la demande du chef de l'exécutif ou des deux tiers membres de l'assemblée délibérante<sup>1499</sup>. C'est le cas, notamment lorsque les séances portent sur des mesures individuelles ainsi que le prévoit

---

<sup>1496</sup> V. également, art. 157 du CGCT pour les régions et art. 236 pour les communes au Burkina-Faso ; art. 15 du CGCT au Niger.

<sup>1497</sup> V. not. l'art. 11 du décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

<sup>1498</sup> Cf. M. RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2002, p. 86.

<sup>1499</sup> Art. 101 pour les communes et art. 252 pour les régions : « *Toutefois, à la demande du président ou du tiers des membres présents, le conseil municipal [régional], sans débat, décide du huis clos, particulièrement lorsqu'il s'agit de délibérer sur des mesures individuelles* ».

l'article 186 du CGCT au Niger : « *les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations portent sur des questions de personnes. Le président du conseil prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions* ». Toutefois, le secret des débats n'empêche pas totalement le citoyen d'accéder à l'information dans la mesure où les conclusions de ces séances doivent être rendues publiques. « *Le procès-verbal du conseil des séances publiques et les conclusions des séances à huis clos doivent être affichés dans les locaux de la collectivité immédiatement après leur adoption* »<sup>1500</sup>. La seconde exception au caractère public des séances est relative aux commissions permanentes des assemblées délibérantes. La législation nigérienne est la plus explicite à ce propos. En effet, l'article 202 du CGCT dispose clairement que les commissions « *n'ont aucun pouvoir de décision et ne peuvent exercer aucune des attributions dévolues au conseil municipal ou régional ainsi qu'à leurs présidents. Leurs séances ne sont pas publiques. Toutefois, elles peuvent associer à leurs travaux toute personne qu'elles jugent utile d'entendre. À ce titre, elles peuvent associer à leurs travaux, à titre consultatif, le personnel en fonction dans les services de la commune ou de la région* »<sup>1501</sup>.

**636.** - Une fois les séances des assemblées délibérantes achevées, les décisions prises doivent être publiées.

## 2. La publication des décisions locales, une condition de leur opposabilité

**637.** - Les décisions prises par les assemblées délibérantes doivent faire l'objet d'une publication afin que l'ensemble des habitants de la collectivité territoriale puisse en prendre connaissance. À ce titre, les législations africaines prévoient que les procès-verbaux des délibérations doivent être rendus publics et accessibles à tous. Cette information est donnée généralement par la voie de l'affichage, qui demeure le mode traditionnel par lequel les administrés sont informés des décisions de l'administration locale en Afrique. Ainsi, le code général des collectivités territoriales burkinabé prévoit que « *les délibérations du conseil municipal sont portées à la connaissance du public par voie d'affichage dans les locaux de la mairie et en tout autre lieu approprié* »<sup>1502</sup>. En outre, le législateur togolais prévoit que « *les extraits du compte rendu de chaque*

---

<sup>1500</sup> Art. 191 al. 7 du CGCT au Niger.

<sup>1501</sup> Voir aussi, art. 27 Décret n° 2019-087/PR portant modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.

<sup>1502</sup> Art. 247 du CGCT au Burkina Faso.

*séance sont affichés à la mairie, dans les huit jours qui suivent la séance. La certification de l'affichage du compte rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations*»<sup>1503</sup>.

**638.** - Il faut noter également que les actes réglementaires pris par l'organe exécutif ne peuvent pas être exécutoires tant qu'ils ne sont pas portés à la connaissance du public. Les législations en Afrique se conforment toutes à cette exigence sans laquelle les actes réglementaires ne sauraient être opposables à l'égard des administrés. Au Togo, l'article 150 de la loi du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose que « *les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affichage, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales [...]* ». Lorsqu'il s'agit d'actes réglementaires contenant des mesures d'ordre individuelles, la publication procède par voie de notification aux intéressés<sup>1504</sup>. L'obligation de publication des actes réglementaires s'ajoute à celle de l'obligation de transmission au représentant de l'État dans la collectivité. Le législateur nigérien rappelle le caractère cumulatif de ces deux obligations. Il affirme en effet que « *les actes pris par les autorités des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission à l'autorité de tutelle*»<sup>1505</sup>. On observe les mêmes dispositions du côté du législateur burkinabè, notamment lorsqu'il dispose que les actes de l'exécutif local « *ne sont exécutoires et/ou opposables aux tiers qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affichage, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et dans les autres cas par voie de notification individuelle*»<sup>1506</sup>.

**639.** - Le droit des habitants de la collectivité territoriale à l'information sur les débats et les décisions locales est particulièrement étendu. L'affirmation de ce droit dans les législations africaines constitue une innovation fondamentale dans les rapports entre les autorités locales africaines et les citoyens dans la mesure où la gouvernance par l'opacité est largement répandue<sup>1507</sup>. Cependant, la transparence de l'administration locale ne sera complète qu'avec

---

<sup>1503</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 106 & 253.

<sup>1504</sup> Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 150.

<sup>1505</sup> Art. 312 du CGCT au Niger.

<sup>1506</sup> Art. 213 & 300 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1507</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 379.

une garantie d'accès pour les personnes qui en font la demande aux documents essentiels de la gestion locale.

## B- Un droit encadré à la communication des documents administratifs

**640.** - Le droit d'accès à l'information des citoyens ne peut se limiter à l'information collective dont ils bénéficient du fait de l'obligation qui pèse sur les autorités locales d'ouverture des séances et de publicité de leurs décisions. L'information des citoyens implique aussi que les collectivités territoriales fassent droit à toute demande individuelle visant à s'informer sur la gestion des affaires locales. À cet effet, la plupart des législations africaines reconnaissent dans une certaine mesure un droit à la communication des documents administratifs. La discrétion et le secret<sup>1508</sup> qui caractérisaient l'administration publique africaine en général connaissent une mue, certes lente et encore inachevée<sup>1509</sup>, vers un principe de transparence<sup>1510</sup>, notamment dans la gestion des affaires locales. Le droit à la communication des documents administratifs permet aux citoyens d'accéder aux documents essentiels de la gestion locale (1°), mais demeure limité et enserré dans des contraintes qui ne facilitent pas la lecture de l'action publique locale par les citoyens (2°).

### 1. L'étendue du droit à la communication des documents administratifs

**641.** - Le droit à la communication des documents administratifs semble particulièrement étendu en Afrique. Les législations nationales relatives à la décentralisation reconnaissent aux citoyens la possibilité d'accéder à certains documents portant sur la gestion locale. Cependant, le droit à la communication des documents administratifs ne s'exerce pas de façon générale et indifférenciée. Le législateur ne reconnaît pas, en effet, un droit général à la communication de l'ensemble des documents produits ou disponibles au sein des collectivités territoriales. Les articles 11 et 15 du code général des collectivités territoriales respectivement burkinabè et

---

<sup>1508</sup> J.-F. MEDARD, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 4, 2006, p. 701 : « *L'État a horreur de la transparence, comme la nature a horreur du vide* ».

<sup>1509</sup> J.-P. OMGBA, *Re-penser l'administration publique en Afrique*, L'Harmattan, 2018.

<sup>1510</sup> Sur la transparence voir not., J. MARCHAND, « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP*, n° 3, 2014, p. 677 ; M. DELMAS-MARTY, S. MANACORDA, « La corruption : un défi pour l'État de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696.

nigérien prévoit en des termes quasi identiques la possibilité pour les citoyens d'accéder aux budgets et aux comptes des collectivités territoriales et aux arrêtés municipaux. Ce droit à la communication s'étend également à l'ensemble des actes des autorités locales, notamment ceux relatifs à la création des établissements publics locaux, aux emprunts, à la coopération décentralisée, aux accords passés avec l'État ou d'autres partenaires, à l'acceptation des dons et legs et à la prise de participation dans toute société. La loi prévoit que « *les personnes intéressées peuvent obtenir, à leurs frais, copies desdits documents, auprès des présidents des conseils municipal et régional, ou auprès de tout service public habilité de la collectivité* »<sup>1511</sup>.

**642.** - L'analyse des dispositions qui précèdent amène à s'interroger sur les personnes créancières du droit à la communication des documents par les collectivités territoriales. Les législations burkinabè et nigérienne semblent s'adresser à toute personne sans distinction aucune. L'alinéa 1 des articles 11 et 15 précités prévoit que l'exercice du droit à l'information sur la gestion des affaires locales est reconnu aux habitants de la collectivité. L'accès aux documents administratifs locaux est reconnu à « toute personne physique ou morale » à la condition toutefois qu'elle demeure dans la collectivité. L'appartenance à la collectivité instaure d'une certaine manière une réciprocité dans l'accès au droit à la communication des documents administratifs. Il en va de même au Mali où le code des collectivités territoriales garantit l'accès aux documents administratifs de la collectivité territoriale à tout habitant ou contribuable de la collectivité<sup>1512</sup>.

Cependant, la loi togolaise semble introduire une distinction entre les personnes concernées par le droit à l'information et celles concernées par le droit à la communication des documents administratifs. Lorsqu'on reprend les articles 107, 357 et 377, le législateur semble réserver le droit à la communication des documents aux seuls citoyens, donc aux personnes physiques. L'article 357, par exemple, dispose que « *le compte administratif approuvé est mis à la disposition du public pour consultation. Tout citoyen dans le ressort territorial de la collectivité peut en demander copie à ses frais dans les conditions définies par la réglementation en vigueur* »<sup>1513</sup>. Cela revient,

---

<sup>1511</sup> Art. 11 al. 2 du CGCT au Burkina Faso ; Art. 15 al. 2 du CGCT au Niger. Voir aussi, Loi n° 2019-006 *préc.*, art. 107, 357 & 377.

<sup>1512</sup> Art. 44, 117 & 184 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1513</sup> V. aussi art. 107 : « *Tout citoyen a le droit de demander communication, de prendre copie totale ou partielle, à ses frais, des procès-verbaux du conseil municipal et des arrêtés municipaux* » ; art. 357 : « *Le budget voté est affiché au siège du conseil et est tenu à la disposition du public pour consultation. Tout citoyen peut en demander copie à ses frais* ».

dans les modalités de communication des documents administratifs à distinguer au moins trois niveaux<sup>1514</sup>. D'abord, l'information est publiée, par la voie de l'affichage, pour les comptes rendus des séances et les actes de nature réglementaire. En second lieu, pour les documents relatifs à la gestion financière de la collectivité, l'information est à mis à la disposition du public. La notion de « public » est largement ouverte<sup>1515</sup>. En règle générale, elle désigne toute personne physique ou morale. Enfin, l'information est fournie par la collectivité à la demande d'un particulier — citoyen — lorsqu'il s'agit de documents administratifs communicables selon la législation en vigueur sur l'accès aux documents publics. Ainsi, au Togo, toute personne physique ou morale peut avoir accès aux deux premiers niveaux d'information. En revanche, l'accès au dernier niveau ne concerne que les citoyens établis dans le ressort territorial de la collectivité.

Les documents communiqués par les collectivités territoriales doivent être des documents administratifs communicables. Sont considérés comme tels par la loi, « *tous dossiers, rapports, études, documents d'orientation ou de politiques publiques, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes de service et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit ou une description des procédures administratives, les avis, les prévisions et les décisions* »<sup>1516</sup>. Si la notion de document administratif communicable est largement définie par la loi, pour être communicable, il doit exister matériellement et être achevé. Cette dernière condition exclut du droit à la communication les notes préparatoires, les notes de service internes. En somme, les documents n'ayant pas acquis la forme définitive ne peuvent être communiqués. Le document inachevé renvoie selon la loi n° 051-2015/CNT au Burkina-Faso à tout « *document imprimé ou existant sur tout autre support de conservation en cours d'élaboration, de finalisation ou de validation* »<sup>1517</sup>. Ainsi, le budget d'une collectivité territoriale ne peut être communiqué pendant son élaboration. Il devient un document achevé et communicable une fois la délibération terminée<sup>1518</sup>.

---

<sup>1514</sup> M. RASERA, *La démocratie locale, op.cit.*, p. 93.

<sup>1515</sup> C. MORIO, « Quel modèle de participation dans les projets de réforme institutionnelle ? », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n° 1, 2020, pp. 439-462.

<sup>1516</sup> Cf. art. 12 de l'Ordonnance n° 2011-22 du 23 février 2011, portant charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs au Niger ; Art. 44 de la loi n° 051-2015/CNT portant droit d'accès à l'information publique et aux documents administratifs au Burkina Faso ; art. L. 300-2 du CRPA en droit français.

<sup>1517</sup> Art. 4 de la loi n° 051-2015/CNT portant droit d'accès à l'information publique et aux documents administratifs au Burkina-Faso.

<sup>1518</sup> M. RASERA, *La démocratie locale, op.cit.*, p. 94.

**643.** - Malgré les limites constatées, le droit à la communication des documents administratifs sur la gestion des affaires locales aux citoyens semble assez étendu formellement. La communication des documents administratifs garantit au citoyen local un accès important à l'information afin que ce dernier puisse participer activement à la gestion des affaires locales. L'objectif de transparence souhaitée à travers la consécration de ce droit ne sera atteint que si la collectivité facilite la lisibilité des informations communiquées aux personnes intéressées.

## 2. Les contraintes à l'exercice effectif du droit à la communication : l'illisibilité des informations communiquées

**644.** - Les droits afférents au statut de citoyen ne favorisent le rééquilibrage de la relation administrative qu'à la condition que l'information soit véritablement transparente. Selon Jacques Chevallier, « *la transparence va au-delà du simple accès au droit pour donner à l'administré prise sur le fonctionnement administratif : elle vise à rendre l'Administration moins opaque, à dissiper le brouillard qui l'entoure, à déchirer le voile qui la recouvre, à briser le mur de silence qui la protège ; elle implique la levée de la règle du secret, qui constitue la garantie ultime de la construction bureaucratique* »<sup>1519</sup>. Si les législations précitées contribuent incontestablement à ouvrir l'administration locale aux citoyens, elles ne suffisent pas à faire d'elle cette « maison de verre »<sup>1520</sup> totalement lisible par le citoyen. Généralement, les informations diffusées spontanément à l'initiative des collectivités territoriales sont perçues avec une certaine méfiance, car souvent biaisées par la volonté de présenter les autorités locales sous leur meilleur jour<sup>1521</sup>. L'accès à l'information par le citoyen lui-même est un premier gage de la qualité de l'information reçue. Encore faudrait-il ensuite qu'elle soit suffisante, complète et compréhensible par ce dernier.

**645.** - D'abord, il faut noter qu'en ce qui concerne les délibérations, les législations africaines précitées prévoient expressément un accès aux procès-verbaux des sessions du conseil de la collectivité. Certes ils sont rendus publics, toute personne intéressée pouvant en demander la communication à ses frais, cependant, pour ce qui est de l'accès au registre des délibérations

---

<sup>1519</sup> J. CHEVALLIER, « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *D.* 2000, p. 575.

<sup>1520</sup> *Idem.*

<sup>1521</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation...*, *op.cit.*, p. 380 ; G. MARCOU, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », *op.cit.*, p. 41.

« coté et paraphé par le préfet »<sup>1522</sup>, les législations nationales ne prévoient ni leur publication ni leur communication au public. En droit français, le juge administratif admet depuis bien longtemps que la communication des procès-verbaux des délibérations du conseil municipal signifie également la communication du registre des délibérations proprement dit, c'est-à-dire le registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet, lequel doit être mis à la disposition du public<sup>1523</sup>. Toute autre forme de communication serait insuffisante, notamment la remise de simples reproductions du registre ou d'un bulletin imprimé<sup>1524</sup>. Ainsi, l'article L. 2121-26 du CGCT en France, qui dispose que toute personne peut demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, est interprété par le Conseil d'État comme concernant aussi le registre des délibérations. Il est possible d'espérer que cette jurisprudence puisse inspirer les juridictions administratives africaines, au moment venu, pour préciser la portée des législations sur le droit à la communication des documents administratifs des collectivités territoriales. Ensuite, en matière financière, les législations africaines permettent la mise à disposition des budgets et comptes des collectivités à toute personne qui en fait la demande. Cependant, il ne pèse sur les autorités décentralisées aucune obligation quant à la lisibilité des documents budgétaires transmis. Les documents budgétaires sont transmis à l'état brut aux citoyens. Les collectivités territoriales n'ont aucune obligation de les assortir d'annexes pouvant contenir, notamment des documents synthétiques et comparatifs afin de faciliter la lecture et l'exploitation des chiffres bruts par les citoyens<sup>1525</sup>.

**646.** - La transparence de la gestion locale et la participation locale voulue par les différentes législations ne doivent pas se résumer à la quantité des données mise à la disposition des citoyens. Il faut que les citoyens aient les moyens de se saisir véritablement des informations mises à leur disposition. La participation du citoyen ne peut être conditionnée qu'au seul droit de savoir. La réalisation de cette participation renvoie aussi aux capacités de comprendre et d'interpréter les informations communiquées<sup>1526</sup>. La qualité de l'information et les capacités

---

<sup>1522</sup> V. not., loi n° 2019-006, art. 106 al. 3 ; art. 40 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1523</sup> CE 21 mai 1926, *Mériot, Lebon*, p. 532 ; S. 1926. 3. 57, note Hauriou ; CE 29 octobre 1943, *Debelfont, Lebon*, p. 347 ; TA Nice, 21 juill. 1981, *Giudivelli, Lebon*, p. 540.

<sup>1524</sup> J.-M. BECET, « Communication des documents des collectivités territoriales au public : régimes particuliers », in *Encyclopédie des collectivités locales*, folio n°12212, 2021, § 30.

<sup>1525</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 395.

<sup>1526</sup> H. MICHEL, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, n° 1, 2018, p. 5.

d'analyse de ces données constituent ainsi le premier niveau d'une démocratie participative bien ordonnée<sup>1527</sup>.

Il faut bien se rendre compte que la question de la transparence de l'action administrative locale est finalement moins simple à résoudre qu'elle n'y paraît en Afrique. Le niveau d'alphabétisation<sup>1528</sup> des citoyens, que ce soit en milieu rural ou urbain, peut laisser dubitatif, même aux plus optimistes d'entre nous, quant aux nombres de personnes susceptibles d'exercer ce droit à la communication<sup>1529</sup>. Par conséquent, seuls quelques citoyens bien instruits, ayant un intérêt personnel, sont capables dans ces conditions d'effectuer un travail de décodage et de mise en perspective des données brutes. Ce qui confirme encore mieux l'analyse faite par Pierre Sardan à propos de la France. L'auteur estimait que « *la demande de transparence n'existe qu'autant qu'un intérêt individuel concret est en jeu. En dehors des préoccupations personnelles, les dispositifs les plus ingénieux ne rencontrent qu'une indifférence polie* »<sup>1530</sup>.

**647.** - Finalement, pour s'informer efficacement, acquérir une bonne compréhension des sujets, souvent complexes, il faut beaucoup de temps, d'énergie et un peu de connaissance pour décrypter les informations. Le mythe du citoyen actif, faisant usage de sa raison pour participer à la vie de la cité, entretenu par la transparence au sens d'accès aux documents<sup>1531</sup>, trouve ses limites en Afrique dans les contraintes qui pèsent sur sa mise en œuvre effective. Le constat est aussi peu reluisant en ce qui concerne l'association des citoyens à la prise de décision.

---

<sup>1527</sup> M. YAZI-ROMAN, « De l'information à la co-construction : la démocratie participative dans tous ses états », *AJCT*, 2018, p. 240.

<sup>1528</sup> Le taux national d'alphabétisation en 2020 était de 30,11 % selon l'Institut national de la statistique du Niger. Au Burkina Faso, ce taux était d'environ 40 % en 2018 et de 30,8 % au Mali. Au Togo, ce taux avoisine les 67 %.

<sup>1529</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation...*, *op.cit.*, p. 382.

<sup>1530</sup> P. SARDAN, « Démocratie et décentralisation », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 295.

<sup>1531</sup> H. MICHEL, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *op.cit.*, p. 5 et s.

## §2.- La limitation de la participation citoyenne dans le processus décisionnel

648. - La démocratie participative au sens où l'entend Loïc Blondiaux, c'est-à-dire *lato sensu*, renvoie à « *tout ce qui, dans la vie politique des démocraties contemporaines, ne relève pas strictement de la logique du gouvernement représentatif* »<sup>1532</sup>. La volonté de dépassement de la logique représentative et d'inflexion du modèle bureaucratique fondé sur la distanciation et l'autorité a conduit à l'instauration, dans les démocraties modernes, de plus de transparence et d'implication citoyenne<sup>1533</sup>. La combinaison de ces éléments invite à s'intéresser aux manifestations de ce que Jacques Chevallier analyse en droit français comme une refondation en cours de la relation administrative<sup>1534</sup>. Il s'agit ici de s'interroger sur les axes que prend cette refondation de la relation administrative dans les États d'Afrique noire francophone au niveau des collectivités territoriales. Assiste-t-on à un véritable renforcement des droits sous la forme de l'apparition progressive d'une citoyenneté administrative impliquant l'octroi au public de « *possibilités d'influence et d'emprise sur les processus administratifs* » ? Toujours selon Jacques Chevallier, le renforcement des droits des citoyens se traduirait notamment à travers un droit à l'information et un droit de participation aux processus administratifs. L'idée que l'administration est tenue d'associer, d'une manière ou d'une autre, les administrés à la prise des décisions et à la marche des services s'est désormais imposée<sup>1535</sup>. Sur le continent africain, elle se traduit par la consécration d'une multiplicité d'outils juridiques de la participation citoyenne (A), mais à la portée réduite, sans grande influence sur la prise de décision publique (B).

---

<sup>1532</sup> L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008, p. 38.

<sup>1533</sup> J. CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2013, p. 421.

<sup>1534</sup> J. CHEVALLIER, « Le droit administratif vu par la science administrative », *AJDA*, 2013, p. 401.

<sup>1535</sup> *Ibid.*, p. 401 et s.

## A- La consécration de multiples instruments d'implication des citoyens dans la vie publique locale

**649.** - Les mécanismes juridiques de participation des citoyens à la gestion des affaires locales sont quantitativement importants. S'ils sont faciles à repérer, il s'avère difficile d'en établir une typologie. La panoplie des outils de participation des citoyens aux décisions administratives locales qu'offre les législations africaines permet de distinguer d'un côté, des formes classiques de démocratie participative (1<sup>o</sup>) et de l'autre, de nouvelles approches institutionnelles de la démocratie locale (2<sup>o</sup>), que nous nous attellerons à décrire sommairement.

### 1. Les formes classiques de la démocratie participative locale

**650.** - En partant du droit positif et de la pratique institutionnelle, la littérature scientifique sur la démocratie participative distingue généralement quatre grandes modalités de participation des citoyens à la vie publique locale<sup>1536</sup>. Il s'agit de la délégation, la décision, la revendication et la consultation. La délégation se manifeste dans l'élection. C'est la forme principale de l'implication des citoyens dans les démocraties représentatives. Concrètement, elle a pour effet « [d'habiliter] *une ou plusieurs personnes à exercer des compétences préalablement définies* ». La décision consiste en l'adoption directe d'une décision par les participants et prend la forme type du référendum. La revendication relève très souvent de l'action de la société civile organisée et consiste à attirer l'attention des pouvoirs publics sur une idée parfois en opposition avec une décision prise par les institutions politiques légitimes. Elle peut prendre plusieurs formes, comme la manifestation ou la pétition<sup>1537</sup>. Quant à la consultation, elle « *recouvre l'ensemble des procédures qui permettent à une autorité publique de prendre des avis préalablement à sa décision, sans que ces derniers aient une valeur contraignante* »<sup>1538</sup>.

---

<sup>1536</sup> V. not. E. BUGE, C. MORIO, « Le Grand débat national : apports et limites pour la participation citoyenne », *RDP*, n° 5, 2019, pp. 1214-1218.

<sup>1537</sup> Sur la capacité des citoyens à s'inviter dans le jeu politique, voir, P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006, p. 16.

<sup>1538</sup> C. MORIO, « Quel modèle de participation dans les projets de réforme institutionnelle ? », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n° 1, 2020, p. 439.

**651.** - Les États d'Afrique noire subsaharienne sont en général traversés par chacune de ces formes de participation, même si prédomine la procédure de l'élection politique. Chacun de ces outils juridiques peut se combiner selon les objectifs poursuivis par les différents acteurs. En Afrique, en dehors de la délégation qui leur confère une légitimité démocratique, les autorités administratives locales recourent le plus souvent à la consultation sous la forme de l'enquête publique et de la concertation. L'ensemble de ces dispositifs juridiques de participation ont vocation à remplir une fonction consultative. Ils permettent aux autorités locales de bénéficier d'une légitimité supplémentaire dans un contexte de désaveu de l'autorité, en faisant avaliser des décisions déjà prises. En cela, les procédés de consultation publique ne font pas des habitants de la Cité des co-décideurs. L'objectif, ainsi que le relève Jacques Caillose dans une étude sur les formes de participation en droit français, n'est aucunement d'investir les populations consultées d'un pouvoir dont les conseils élus sont « *constitutionnellement seuls en charge, mais de faire assumer par une collectivité symboliquement placée en situation de débat des choix déjà effectués ou sur le point de l'être* »<sup>1539</sup>.

**652.** - Ainsi, l'enquête publique permet de recueillir les avis des administrés intéressés préalablement à certaines opérations. En Afrique francophone, l'initiative de l'organisation de l'enquête publique relève généralement de l'État. La consécration de cette procédure était d'abord prévue en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le code foncier et domanial du Togo prévoit en ce sens que « *l'expropriation d'immeuble en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers ne peut être prononcée qu'autant qu'elle aura été précédée d'une déclaration d'utilité publique intervenue à la suite d'une enquête publique* »<sup>1540</sup>. Désormais, elle trouve une application également en matière environnementale<sup>1541</sup>. Il faut noter que l'administration ne se confronte à la population qu'une fois qu'elle a arrêté ses différents choix. Le caractère obligatoire<sup>1542</sup> de la procédure de l'enquête publique ne prive pas l'administration de la maîtrise de la décision définitive. Elle peut aller à l'encontre des avis exprimés<sup>1543</sup>.

---

<sup>1539</sup> J. CAILLOSSE, « Quelle(s) participation(s) aux affaires communales ? Éléments de réponse du droit français », *Pouvoirs*, n° 95, 2000, p. 122. V. également, B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 259 et s.

<sup>1540</sup> Art. 362 du code foncier et domanial au Togo.

<sup>1541</sup> V., art. 30-32, Loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement au Togo.

<sup>1542</sup> Sauf cas d'urgence dans la DUP, V. art. 363 du code foncier et domanial du Togo. Sur l'action du juge en matière de DUP en droit français, S. ROUSSEL, « Le juge et la régularisation d'une déclaration d'utilité publique », *RFDA*, n° 5, 2021, p. 932.

<sup>1543</sup> Pour un panorama complet sur ce sujet, IFDD, *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, 2013. En droit français, V. not., L. FONBAUSTIER, « La participation du public » *AJDA*, n°

La concertation en matière d'urbanisme obéit à la même logique. Elle s'inscrit dans le cadre général de la participation des citoyens à la vie politique nationale et locale. Elle est organisée par les autorités politiques qui déterminent les modalités d'intervention des différents acteurs locaux. C'est dans les modalités d'organisation de la concertation que se trouve sa principale limite, notamment au Burkina Faso, où cette compétence appartient au pouvoir central. Le code de l'urbanisme et de la construction du Burkina Faso dispose en son article 101 que « *des cadres de concertation pour la réalisation des opérations d'urbanisme peuvent être constitués par arrêté du ministre en charge de l'urbanisme et de la construction* »<sup>1544</sup>. Toute personne, physique ou morale, détenant un titre de jouissance et/ou de titres fonciers sur des immeubles sis dans une zone urbaine concernée par une opération d'urbanisme peut participer au processus de concertation<sup>1545</sup>. En revanche, au Niger, l'organisation de la concertation et des enquêtes publiques en matière d'urbanisme relève de la seule compétence des autorités communales. C'est ce que prévoit la loi n° 2008-03 du 30 avril 2008 portant loi d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier. Elle dispose à l'article 5 que « *l'élaboration et la révision des plans d'urbanisme, ainsi que les concertations et les enquêtes publiques y relatives sont de la compétence des autorités communales* ». L'autorité de tutelle c'est-à-dire le représentant de l'État territorialement compétent dispose cependant d'un pouvoir d'approbation des plans d'urbanisme<sup>1546</sup>.

**653.** - Par ailleurs, le référendum local n'est pas prévu par les textes africains. En droit français, la volonté de promouvoir la démocratie locale a conduit à la consécration par la révision constitutionnelle de 2003 d'un référendum local décisionnel. En effet, l'article 72-1 alinéa 2 issu de cette révision dispose que « *dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ». Le référendum local n'a que peu de chance devant les mécanismes de consultation indirecte prévus par les lois de

---

9, 2015, p. 517 ; Y. JEGOUZO, « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA*, n° 32, 2010, p. 1812 ; « De la "participation du public" à la "démocratie participative" » ? *AJDA*, n° 42, 2006, p. 2314.

<sup>1544</sup> Loi n° 017-2006 du 18 mai 2006 portant code de l'urbanisme et de la construction du Burkina Faso.

<sup>1545</sup> *Ibid.*, art. 102.

<sup>1546</sup> Art. 5 al. 2 de la loi n° 2008-03 du 30 avril 2008 portant loi d'orientation sur l'urbanisme et l'aménagement foncier.

décentralisation en Afrique. L'immixtion directe du suffrage universel dans l'administration locale semble *a priori* contraire aux dispositions constitutionnelles précitées qui confient l'administration de la collectivité territoriale à des conseils élus. Une interprétation stricte de ces dispositions semble interdire que d'autres organes puissent gérer la collectivité territoriale avec les conseils élus. Cette situation correspond à celle qui prévalait en droit français avant la réforme de 2003. La lecture stricte de l'article 72 interdisait que les électeurs aient une quelconque attribution directe dans la libre administration des collectivités territoriales<sup>1547</sup>.

**654.** - Les consultations locales sont donc étroitement organisées par les textes en vigueur. Ainsi, le conseil de la collectivité peut prendre l'initiative de mettre en place des organes de concertation ou des comités consultatifs sur des questions présentant un intérêt communal<sup>1548</sup>. L'article 29, alinéa 1 du décret fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal au Togo prévoit que « *le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune* ». Dans des termes presque identiques, les codes burkinabè et nigérien prévoient que « *le conseil de la collectivité territoriale peut créer des organes de concertation sur toute question d'intérêt local. Ces organes de concertation comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales, des notabilités locales, des personnalités compétentes dans les domaines traités* »<sup>1549</sup>. Ces organes ou comités ont un rôle consultatif. Les avis qu'ils émettent ne sauraient en aucun cas lier le conseil de la collectivité territoriale.

**655.** - L'ensemble de ces outils juridiques de consultation du public qui se mettent en place au sein des collectivités territoriales ne contribuent pas véritablement à la réaffirmation du « récit » consistant à faire de la décentralisation un processus de démocratisation des rapports sociaux. Que ce soit pour les enquêtes publiques ou les comités consultatifs, le public consulté se contente de formuler une « opinion » ou de donner simplement un « avis ». Tout semble fait afin que l'auteur de la décision demeure le conseil. Le public, ici, ne remplit que le

---

<sup>1547</sup> Cf. M. VERPEAUX, « Le “référendum local” et la Constitution », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002.

<sup>1548</sup> Art. 12 al. 2 du CGCT au Burkina Faso ; art. 16 du CGCT au Niger ; art. 29 al. 2 du décret fixant cadre général du règlement intérieur au Togo *préc.*

<sup>1549</sup> *Idem.*

rôle dévolu à un simple organe consultatif. Sur le plan institutionnel, la participation des citoyens dans les affaires des collectivités territoriales africaines prend des formes nouvelles.

## 2. Les nouvelles approches de la démocratie participative locale

**656.** - Les réformes décentralisatrices vont contribuer à l'institutionnalisation de formes nouvelles de participation citoyenne. Les législations nationales donnent la possibilité aux collectivités territoriales d'organiser leur espace territorial par la création de structures infra-communales qui servent de canaux d'information du public et à la participation active des citoyens à la gestion des affaires locales. On assiste ainsi à la reconnaissance législative et réglementaire des comités de développement dans les villages et quartiers (a) à laquelle s'ajoute la promotion de Bureau du citoyen (b) en tant qu'outils de participation et de contrôle citoyen de l'action publique.

### a) *Les comités de développement à la base*

**657.** - La création des conseils ou comités de développement relève d'une logique d'organisation communautaire qui permet à la collectivité territoriale d'avoir des interlocuteurs au niveau infra-communaux. On peut d'ailleurs lire à ce propos dans le plan de développement communal de la commune Kozah 1 au Togo que « *les comités de développement constituent les bras opérationnels de la commune dans les quartiers* »<sup>1550</sup>. Ils doivent mobiliser la population autour des actions de développement dans leurs quartiers respectifs. Au Burkina Faso, le code général des collectivités territoriales institue les conseils villageois de développement dans les villages des communes rurales et dans les villages rattachés aux communes urbaines<sup>1551</sup>. Ils constituent des formes anciennes d'organisation spontanée des groupes communautaires apparues en marge du droit avant leur consécration dans les textes. Au Togo, par exemple, les comités de développement à la base ont été créés par un décret du gouvernement en 2012<sup>1552</sup>.

---

<sup>1550</sup> Plan de Développement Communal 2019-2023 de Kozah I, p. 44.

<sup>1551</sup> Art. 222 du CGCT au Burkina Faso.

<sup>1552</sup> Décret n° 2012-005/PR du 29 février 2012 relatif aux comités villageois de développement à la base.

**658.** - Les comités de développement à la base sont des cadres de dialogue entre les élus et les habitants. À ce titre, ils jouent un rôle important dans la promotion de la participation citoyenne. À y regarder de près, ces comités de développement entretiennent une certaine affinité avec la politique française de la ville ayant favorisé la création de conseils de quartiers par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>1553</sup>. Certains auteurs, notamment Calvin Minfegue, voient également dans ces comités une certaine proximité conceptuelle avec le « mouvement communautaire nord-américain » en ce qu'ils préconisent un traitement territorialement localisé des problèmes communautaires en motivant les habitants à s'auto-organiser<sup>1554</sup>. Les conseils villageois de développement sont portés vers le développement local en favorisant sa prise en charge par les habitants et leur participation au processus décisionnel. Cette participation des citoyens dans les comités de développement prend des formes diverses, allant de la consultation à une implication dans la conception et le suivi des programmes de développement communaux. Au Mali, le législateur impose au conseil communal une consultation préalable des conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant la commune avant l'organisation du vote du budget communal<sup>1555</sup>. L'avis des conseils de villages, de fractions ou de quartiers est obligatoirement requis avant toute délibération du conseil municipal sur certaines matières notamment, « *la voirie, le cadastre, les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la création et l'entretien des puits ou points d'eau* »<sup>1556</sup>. Dans le même sens, l'article 223 du CGCT au Burkina Faso dispose que « *le conseil villageois de développement est chargé sous l'autorité du conseil municipal de : 1. contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement ; 2. contribuer à la promotion du développement local dans le village ; 3. participer aux activités des différentes commissions mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local* ». En outre, le code nigérien laisse aux régions la possibilité, en plus des structures infra-communales, d'organiser

---

<sup>1553</sup> Pour une analyse complète de cette loi, v. M. VERPEAUX, « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ? », *RFDA*, n° 2, 2003, p. 261. V. aussi, B. FAURE, « Démocratie municipale et démocratie de quartier », in J.-F. BRISSON (dir.), *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016, p. 99.

<sup>1554</sup> C. MINFEGUE, « La participation citoyenne en contexte local au Cameroun. Entre demande de légitimité, efficacité versatile et tensions politiciennes », *African Sociological Review*, vol. 20, n° 2, 2016, p. 82.

<sup>1555</sup> Art. 245 du code des collectivités territoriales : « *Le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale. Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget. Pour le budget communal, le débat public est précédé de la consultation des Conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant la Commune* ».

<sup>1556</sup> Art. 26 du code des collectivités territoriales au Mali.

des structures infra-régionales qui peuvent contribuer à la promotion du développement de la région<sup>1557</sup>.

**659.** - La participation des citoyens dépend dans ce contexte non seulement de leur capacité à se prononcer sur des points de l'action publique locale, de leur capacité à suivre la mise en œuvre des plans communaux de développement, mais aussi de leur aptitude à proposer et à s'investir dans des réalisations ciblant leur territoire. Or, les comités de développement ne bénéficient d'une manière générale d'aucun appui financier de la commune pour la réalisation de leurs activités. Les comités font face à de nombreuses difficultés dues notamment au manque de ressources financières pour la réalisation des actions de développement, que ce soit pour le suivi des programmes ou la prise en charge directe de certaines actions. Il faut cependant noter que certaines communes togolaises bénéficient d'un appui technique. Les membres<sup>1558</sup> composant le bureau exécutif du comité reçoivent une formation sur leurs rôles et responsabilités ainsi que sur la gestion des infrastructures socio-communautaires. Ces formations sont assurées au Togo en collaboration avec l'Agence nationale de développement à la base<sup>1559</sup>. En dépit de cela, il est noté une faible capacité des comités à mobiliser et à faire participer les populations aux actions de développement.

**660.** - Les comités de développement à la base ne sont pas suffisamment outillés pour participer à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre des plans de développement locaux. L'existence d'une logique d'institutionnalisation par le haut, même si la loi vient consacrer, en l'occurrence, sans innover des dynamiques endogènes préexistantes, fait que les comités de développement sont *in fine* dépendants de la stratégie municipale<sup>1560</sup>. Les habitants continuent à subir l'influence du pouvoir municipal et à être dépendants des maigres ressources que ce dernier pourrait leur octroyer à travers notamment l'organisation des appels à projets.

---

<sup>1557</sup> Art. 204 du CGCT au Niger.

<sup>1558</sup> Sur la composition et le rôle des chefs traditionnels dans la création et le fonctionnement des CVD, voir les développements *infra*.

<sup>1559</sup> C'est le cas de la commune Kozah 1, voir le Plan de développement communal *préc.*

<sup>1560</sup> C. MINFEGUE, « La participation citoyenne en contexte local au Cameroun. Entre demande de légitimité, efficacité versatile et tensions politiques », *op.cit.*, p. 83.

b) *Le bureau du citoyen*

**661.** - Dans un chapitre intitulé «De la participation des citoyens à la gestion des affaires locales», le législateur togolais innove par l'introduction d'une nouvelle institution de participation citoyenne. L'article 14 de la loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose qu'« *il est créé un bureau du citoyen* ». Il s'agit d'une « *institution locale de contrôle de l'action publique locale par les citoyens. Le bureau du citoyen est un centre d'écoute et de recueil des attentes, préoccupations et suggestions des citoyens de la collectivité territoriale* »<sup>1561</sup>. Il est géré par un coordonnateur issu de la société civile nommé par arrêté municipal. La généralisation de cette instance par loi du 26 juin 2019 précitée vise à formaliser un cadre existant mis en place dans certaines communes pilotes du Togo par la coopération allemande dans le cadre du programme de décentralisation et de gouvernance locale (ProDeGol). Cette institutionnalisation s'inscrit également dans le cadre des recommandations sous régionale, notamment la déclaration de Bamako qui recommande en son principe 15 de « *favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie* »<sup>1562</sup>.

**662.** - Les habitants disposent à travers cette institution de la possibilité de saisir les élus locaux sur toutes les questions présentant un intérêt communal. Le bureau du citoyen s'érige ainsi en intermédiaire entre les citoyens et les élus. Il sert de courroie de transmission par laquelle les citoyens communiquent leurs avis à l'administration communale sur la gestion des affaires locales. Les attributions du bureau citoyen sont essentiellement le recensement des préoccupations exprimées par les citoyens. Agissant en collaboration avec l'administration communale, le bureau du citoyen assure l'accessibilité et la lisibilité des programmes communaux aux citoyens. En outre, le bureau de citoyen sert d'instance de conciliation des parties en matière de contrôle citoyen et de conflits sociaux. Ce rôle du bureau citoyen est particulièrement important quand on sait que le justiciable africain ne brille pas en général par son dynamisme. Il pèse sur les citoyens des contraintes sociologiques qui freinent le

---

<sup>1561</sup> Art. 17 al. 3 de la loi n° 2019-006 *préc.*

<sup>1562</sup> La déclaration de Bamako a été adoptée en 2000 par les chefs d'États africains réunis à Bamako lors du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

développement d'un contentieux administratif. La faiblesse de l'action juridictionnelle est donc compensée par ce procédé non juridictionnel. Le bureau du citoyen constitue en ce sens un « médiateur territorial »<sup>1563</sup>.

**663.** - Malgré sa formalisation dans la loi, le bureau du citoyen ne dispose pas encore d'un cadre juridique pour son organisation et son fonctionnement. La loi du 26 juin 2019 renvoie à un arrêté du ministre chargé de la décentralisation pour les modalités d'organisation et de fonctionnement du bureau du citoyen. En attendant l'élaboration de cette mesure d'application, les communes qui souhaitent mettre en place un bureau du citoyen se basent sur un guide<sup>1564</sup> élaboré par la coopération allemande dans le cadre de son soutien au processus de décentralisation pour définir précisément les rôles et attributions de cette institution. Cette innovation institutionnelle en vogue est encore à la recherche de son cadre. Le bilan de son action dans les communes l'ayant instituée est contrasté. Les rapports élaborés par les coordonnateurs des bureaux citoyens ne sont généralement pas pris en compte par les autorités communales. En réalité, il s'agit moins de la mauvaise volonté des autorités communales que du manque de moyens pour prendre en charge les préoccupations des citoyens. Ces préoccupations portant généralement sur des questions nécessitant d'importants investissements tels que l'accès aux soins de santé, à l'eau, à l'électricité, etc.<sup>1565</sup>

**664.** - À propos du droit français, Jean-Bernard Auby faisait remarquer en 2010 qu'il offre une panoplie de mécanismes de participation à la décision administrative à la fois conséquente et lacunaire<sup>1566</sup>. Si, dix ans plus tard, ce constat demeure pertinent pour le droit français de la participation, il l'est encore plus pour les outils juridiques de participation en Afrique. Sur le papier, il existe de nombreuses formes de participation dont nous avons dressé sommairement l'inventaire. Toutefois, ces mécanismes d'intervention des citoyens présentés demeurent lacunaires en ce qu'elles sont d'une efficacité démocratique variable et sans grande

---

<sup>1563</sup> Le droit français de la décentralisation consacre un médiateur territorial. Voir à ce propos, S. MONNIER, « Un cadre juridique a minima pour le médiateur territorial », *JCP A*, 2020, n° 2031 ; B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales, op.cit.*, n° 303.

<sup>1564</sup> GIZ, *Le bureau citoyen. Guide méthodologique : Retour d'expériences de la mise en place et du fonctionnement dans les communes pilotes*, 2020.

<sup>1565</sup> Pour une analyse approfondie du dispositif dans une commune togolaise, S. SOBOZOU, *La participation citoyenne à la gouvernance locale : le cas de la commune de Zio 1*, Mémoire ENA, Cycle III, 2021.

<sup>1566</sup> J.-B. AUBY, « Nouvelles de la démocratie administrative », *Dr. Adm.*, n° 4, repère 4, 2010 ; « Droit administratif et démocratie » *Dr. Adm.*, n° 2, 2006, étude 3.

portée sur le processus décisionnel. L'administration locale n'entend pas accorder aux citoyens un pouvoir d'agir et d'influence sur les processus administratifs. Le citoyen est simplement relégué et maintenu en seconde place.

#### B- La participation secondarisée des citoyens dans la prise de décision locale

**665.** - La tradition de la démocratie représentative dans les États africains n'est pas très favorable au développement des mécanismes de participation. Les élus locaux se font une conception de la représentation qui inhibe la promotion de véritables outils juridiques de participation. L'accès aux fonctions de conseiller municipal et surtout du chef de l'exécutif conduit à une reproduction des modes de gouvernance « notablière ». Les détenteurs du pouvoir territorial s'attellent généralement à la construction et à l'entretien de réseaux clientélistes auxquels ils s'emploient à rendre des services aussi individualisés que possible<sup>1567</sup>. Dans ces conditions, il n'est guère possible d'ouvrir la prise de décisions à des mécanismes qui interfèrent avec les circuits classiques de la démocratie représentative. Les élus locaux confortés dans la légitimité qui entoure leur désignation par la voie de l'élection au suffrage universel ne sont pas spécialement séduits par l'idée de la recherche d'une légitimité additionnelle par l'ouverture d'espaces de participation<sup>1568</sup>.

**666.** - Néanmoins, les acteurs locaux sont conscients de la crise de la représentation. Ce faisant, la démocratie participative n'est convoquée dans leurs discours que pour combler cette limite, tout en leur permettant de renforcer leur position. La participation citoyenne ne constitue donc qu'un outil de promotion et de « confortation » de la place des élus locaux<sup>1569</sup>. Par conséquent, la participation citoyenne, considérée comme un simple palliatif, ne peut produire qu'une décentralisation sans démocratie locale. Il s'agit d'instruments symboliques faisant perdre à la décentralisation son idéal démocratique, ainsi que le relève Géraldine

---

<sup>1567</sup> Le même constat est dressé en droit français, voir, J. CAILLOSSE, « les élus locaux et la démocratie "directe" », *Pouvoirs locaux*, n° 100, I/2014, p. 133.

<sup>1568</sup> C. MINFEGUE, « La participation citoyenne en contexte local au Cameroun. Entre demande de légitimité, efficacité versatile et tensions politiciennes », *op.cit.*, p. 68.

<sup>1569</sup> Voir en droit français, P. COMBEAU, « Décentralisation et démocratie », in J.-F. BRISSON (dir.), *Les assemblées délibérantes, avenir de la démocratie locale ? op.cit.*, p. 12 et s.

Chavrier en droit français<sup>1570</sup>. Il faut relever aussi que, malgré la consécration des mécanismes de participation citoyenne, les législations africaines ne se sont pas suffisamment emparées de la question de la participation. Les cadres définis sont vagues. Cette imprécision des textes aurait pu constituer un terreau fertile à la créativité des élus locaux pour développer des processus ambitieux d'association des citoyens à la prise de décision. Cependant, bousculés de toute part, surtout par les pourvoyeurs de l'aide au développement, les élus locaux s'assurent de garder intactes les conditions de la délibération publique en mettant en place des mécanismes qui ne les exposent pas.

L'appel à la participation n'est accepté que tant qu'il ne remet pas en cause le mode de gouvernement clientéliste précédemment décrit. Ainsi, les élus locaux africains sont particulièrement méfiants des pratiques susceptibles de dérégler et de déplacer le centre du pouvoir. Ils ne s'exposent que très peu dans le cadre des formes de participation mises en œuvre. Ce qui n'est d'ailleurs pas une spécificité des élus locaux africains<sup>1571</sup>. Loïc Blondiaux, observateur de la démocratie participative française, relevait en ce sens que « *la plupart des démarches de participation portent sur des questions relativement secondaires [...]. Les autorités publiques hésitent à soumettre à la participation des projets ou des choix importants, par peur de la confrontation politique ou de perdre la maîtrise de la décision. Et, dans la grande majorité des cas, la participation n'influe pas sur la décision. Elle reste de l'ordre de la consultation plus que de la co-construction de la décision avec les citoyens. [...] Lorsque les citoyens consultés ont le dernier mot, c'est pour une part de décision très résiduelle [...]* »<sup>1572</sup>. Il en résulte un manque de confiance des citoyens dans les dispositifs participatifs et une réticence de leur part à s'y impliquer.

**667.** - Alors que le continent africain est considéré comme possédant « *un substrat culturel propice à la consultation, au débat et à la participation à la construction de la décision collective* »<sup>1573</sup>, la démocratie participative, malgré quelques avancées notables, patine encore. Le « tournant

---

<sup>1570</sup> G. CHAVRIER, « Décentralisation et démocratie locale », *AJDA*, 2013, p. 1317.

<sup>1571</sup> R. CAYROL, « Enjeux de la démocratie participative en France », in P. IGNAZI, D. REYNIE (dir.), *La vie politique. Pour Pascal Perrineau*, Presses de Sciences Po, 2021, pp. 99-108.

<sup>1572</sup> École normale supérieure de Lyon, « La démocratie participative, entretien avec Loïc Blondiaux », Ressources en sciences économiques et sociales, 15 janvier 2018.

<sup>1573</sup> CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, 2008, p. 47 ; N. KABAMDA, « La démocratie locale en Afrique peut-elle être la route de la reconstruction et de la prospérité : le cas du Zaïre », *African administrative studies*, 1996, pp. 23-28.

délibératif»<sup>1574</sup>, qui fonde l'idéal démocratique théorisé par Jürgen Habermas<sup>1575</sup>, semble pour l'instant difficile à concevoir. Or, l'amélioration du processus décisionnel est déterminante pour la gouvernance et la démocratie locale. Si la norme adoptée par les autorités locales se fonde « *sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement* »<sup>1576</sup>, leur adhésion contribuera à améliorer la gouvernance locale. L'association des citoyens à tous les niveaux de la chaîne décisionnelle a une influence sur la mobilisation des recettes locales. Dans les quelques communes africaines ayant expérimenté les budgets participatifs, les résultats montrent une augmentation des ressources fiscales dans les années qui suivent<sup>1577</sup>. La délibération sous le modèle de la « *palabre africaine* » à l'avantage de déplacer le moment de l'expression démocratique tandis que la participation telle qu'elle pratiquée aujourd'hui s'inscrit dans le cadre d'un processus de décision finalisée<sup>1578</sup>. Elle ne repose pas sur la discussion et la confrontation des avis<sup>1579</sup>. Au final, le résultat est une multiplication de procédés qui ont peu d'impact sur l'objectif d'ouverture des processus décisionnels des collectivités territoriales aux citoyens. Par ailleurs, il est possible d'imaginer que la démocratie locale africaine pourrait trouver dans le développement d'internet les moyens de redonner un réel pouvoir d'influence et d'action aux citoyens à travers l'organisation de cyber-consultations<sup>1580</sup>.

---

<sup>1574</sup> L. BLONDIAUX, B. MANIN (dir), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2021.

<sup>1575</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.

<sup>1576</sup> L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, n° 1, 2009, p. 28 et s.

<sup>1577</sup> Voir les exemples du Bénin, Cameroun notamment : Y. SINTOMER C. HERZBERG, G. ALLEGRETTI, « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », *Dialog Global*, n° 25, 2015.

<sup>1578</sup> Voir not., P. COMBEAU, « Décentralisation et démocratie », *op.cit.*, p. 20.

<sup>1579</sup> J. M. NZOUANKEU, « La Bonne gouvernance vue du Sud », in *La bonne gouvernance : objet et condition du financement*, *op.cit.*, p. 31.

<sup>1580</sup> Cf. H. OBERDOFF, *La démocratie à l'ère du numérique*, PUG, 2010 ; H. BELRHALI-BERNARD, « la pratique des consultations sur internet par l'administration », *RFAP*, 2011, p. 181 ; C-A. DUBRUEIL, « L'e-démocratie au service de la démocratie locale », *AJDA*, n° 24, 2018, p. 1383.



## Conclusion du chapitre 1

668. - Partout sur le continent africain, l'érection de la décentralisation comme mode d'organisation a constitué un temps d'espoirs pour une plus grande association des populations à la gestion des affaires publiques et un renforcement de la légitimité des autorités locales. Force est de constater que beaucoup reste à faire pour une véritable démocratisation de la vie publique locale. La démocratie participative est condamnée à s'exprimer au sein d'un régime représentatif lui-même inachevé. L'organisation et le fonctionnement des assemblées délibérantes induisent un déséquilibre institutionnel au profit de l'organe exécutif. Il ne fait aucun doute que la vie publique locale doit être profondément rénovée. D'abord de l'intérieur, afin de permettre une réanimation de la délibération locale et de la fonction de contrôle des élus locaux. Ensuite, de l'extérieur, la participation citoyenne doit favoriser la formation d'une opinion publique et non servir simplement de pis-aller. Pour reprendre les mots de Jacques Caillose, « dans l'expression "démocratie locale", l'épithète s'avère bel et bien décisive, car ce sont des facteurs locaux qui, dans la pratique, favoriseront ou compromettront, c'est selon, l'appropriation collective des instruments juridiques de la démocratie »<sup>1581</sup>. Il semble que la balle est désormais dans le camp des exécutifs locaux qui doivent profiter notamment des imperfections textuelles pour déployer des processus ambitieux de participation citoyenne impliquant notamment les chefferies traditionnelles.

---

<sup>1581</sup> J. CAILLOSSE, « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in CURAP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, op.cit., p. 78.



## Chapitre 2 – La difficile intégration de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale

669. - Il peut paraître surprenant d'aborder la question de la chefferie traditionnelle dans un titre consacré à la démocratie locale. Et cela non sans raison, car le processus de décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne, issue du système juridique d'inspiration française, marginalise les formes traditionnelles d'organisation sociopolitique. L'administration locale relève uniquement des collectivités territoriales, auxquelles est réservé le principe de libre administration<sup>1582</sup>. Cependant, partout sur le continent africain, et particulièrement en Afrique noire, où des formes anciennes d'organisation politique ont existé avant la colonisation, les chefferies imprègnent encore les réalités sociales. Elles continuent d'exercer une influence sur les représentations et le système de référence des populations grâce à leur prégnance sociale<sup>1583</sup>. La décentralisation en Afrique trouve sa justification non seulement dans l'idée de proximité, c'est-à-dire de retour du pouvoir auprès des citoyens, mais aussi dans la volonté de faire de ces derniers des acteurs du développement local. Par conséquent, la prise en compte des chefferies traditionnelles par le droit positif constitue une condition de l'effectivité du processus de décentralisation. L'efficacité de l'administration locale suppose une prise en compte des chefferies traditionnelles au niveau local. Elles ont toujours été décriées en raison de leur mode de gouvernance qui paraît « a-démocratique » selon les logiques occidentales<sup>1584</sup>. Il n'en demeure pas moins que les chefferies traditionnelles sont des institutions nécessaires pour assurer la participation citoyenne et de ce fait, promouvoir la démocratie locale.

670. - Il faut relever que, ce que nous désignons ici comme chefferie traditionnelle n'est en réalité que le résultat de la transformation par le colonisateur européen des formes précoloniales d'organisation politique que sont les royaumes, les sultanats, etc. Ayant transformé la chefferie en un simple rouage de l'administration coloniale, le colonisateur n'a pas manqué de créer lui-même, *ex nihilo* des chefferies dites administratives sans aucune

---

<sup>1582</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 305.

<sup>1583</sup> P.-L. AGONDO OKAWÉ, « L'État africain, un État hybride néocolonial », in *L'État africain. Horizon 2000, Mélanges Pierre-François Gonidec*, LGDJ, 1985, p. 56.

<sup>1584</sup> Il existe tout de même en Europe des États qui reconnaissent ces formes traditionnelles. Les Kanak et la création du Sénat coutumier en Nouvelle-Calédonie constitue un exemple.

légitimité coutumière. C'est cette institution hybride<sup>1585</sup>, travestie, qui sera transmise aux États africains à l'issue des indépendances. Ainsi que le rappelle Charles Nach Mback, trois options se présentaient aux nouveaux dirigeants des États africains : le retour aux formes originelles d'organisation des sociétés précoloniales, l'intégration des chefferies dans le droit public moderne hérité de la colonisation, ou la suppression pure et simple de cette institution considérée comme dérangeante par la nouvelle élite africaine<sup>1586</sup>. Seules les deux dernières options furent utilisées. Certains pays ont simplement supprimé la chefferie traditionnelle. C'est le cas du Bénin, du Burkina Faso, de la Guinée, du Mali, etc., mais la suppression ne signifie pas pour autant la disparition de la chefferie qui continue d'exister dans certaines contrées<sup>1587</sup>. Au Mali par exemple, après l'indépendance, les autorités traditionnelles ont été formellement supprimées au sud du pays par l'État, mais conservées dans le nord, notamment dans les régions de Kidal et de Tombouctou. Ce n'est qu'avec le processus de décentralisation que les chefferies ont été à nouveau prises en compte dans le code des collectivités territoriales. L'article 26 prévoit que le conseil communal doit consulter les conseils de villages, de fractions et/ou de quartiers sur un certain nombre de matières limitativement énumérées<sup>1588</sup>.

D'autres États ont choisi dès les indépendances de maintenir la chefferie dans le prolongement de l'usage colonial. Ainsi, le droit positif nigérien et togolais a entendu garantir une place à la chefferie traditionnelle aux côtés de l'administration locale. Tout l'enjeu est désormais de savoir quel est le degré d'implication de la chefferie traditionnelle dans les processus de décentralisation. L'analyse montre que les textes juridiques cherchent à intégrer la chefferie dans les sphères étatiques, mais la place qui leur est réservée dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration locale est somme toute assez modeste. Dans une démarche classique, nous reviendrons d'abord sur le problème de la nature juridique de la chefferie traditionnelle (**Section 1**) avant d'aborder ensuite la question de son intégration partielle dans la conduite de l'action publique locale (**Section 2**).

---

<sup>1585</sup> A. BOPDA, « Genèse, mutations et problèmes de la chefferie traditionnelle à Yaoundé », in S. JAGLIN, A. DUBRESON (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire, Décentralisations en question*, Karthala, 1993, p. 247.

<sup>1586</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, pp. 306-307.

<sup>1587</sup> Au Burkina Faso, malgré la suppression des lois sur la chefferie en 1958 et en 1983, les chefs traditionnels gardent un rôle symbolique et un certain pouvoir d'influence dans leur milieu. Lire en ce sens l'interview de Titinga Frédéric Pacéré, chef de Manega au journal Le monde [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/23/au-burkina-la-chefferie-traditionnelle-peut-restaurer-le-dialogue-et-la-cohesion-sociale\\_6026979\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/23/au-burkina-la-chefferie-traditionnelle-peut-restaurer-le-dialogue-et-la-cohesion-sociale_6026979_3212.html). Consulté le 31 août 2022.

<sup>1588</sup> Art. 26 du code des collectivités territoriales au Mali.

## ***Section 1 : La nature équivoque de la chefferie traditionnelle***

**671.** - Les chefferies traditionnelles en Afrique précoloniale étaient des institutions politiques et administratives. Elles remplissaient également des fonctions de nature économique, sociale et culturelle. La colonisation a bouleversé l'organisation des structures précoloniales en démembrant les anciens royaumes et en créant des chefferies artificielles. Ce faisant, la chefferie a perdu son prestige et son auréole de sacralité avec l'administration coloniale. Toutefois, elle a réussi à se maintenir à travers le temps. Après une longue période d'hésitation due à la crainte de l'effondrement de l'unité nationale des jeunes États nouvellement indépendants, les chefferies apparaissent désormais comme des relais efficaces entre l'État et les populations locales<sup>1589</sup>. Aujourd'hui, un certain nombre de Constitutions africaines reconnaissent ou consacrent l'existence des chefferies traditionnelles<sup>1590</sup>.

**672.** - Pour autant, la place des chefferies traditionnelles dans l'administration demeure ambiguë. Les chefferies s'accrochent mal avec les catégories juridiques du droit administratif « moderne ». En raison de leur préexistence, les chefferies traditionnelles constituent des réalités sociologiques par essence extérieures au droit administratif. Le droit positif africain peine à traduire cette réalité. C'est donc ce qui explique la nature juridique incertaine de la chefferie traditionnelle. Les textes législatifs adoptés en application des dispositions constitutionnelles dans les pays qui reconnaissent la chefferie évitent soigneusement d'y donner une définition univoque (§1). En revanche, les législateurs sont particulièrement prolixes pour ce qui est du statut du chef traditionnel. L'analyse de la situation du chef traditionnel permet de conclure qu'il s'agit d'un agent public de l'État d'un genre particulier (§2).

---

<sup>1589</sup> Dans la continuité de la logique coloniale, les chefferies ne sont que des « courroies de transmission ».

<sup>1590</sup> C'est le cas notamment au Ghana (Constitution de 1992, art. 277), au Niger (Constitution de 2010, art. 167, au Tchad (Constitution de 2018, art. 217), au Togo (Constitution de 1992, art. 143).

## §1.- L'impossible définition juridique de la notion de chefferie traditionnelle

**673.** - La prise en compte des survivances sociologiques que sont les chefferies traditionnelles est devenue une évidence pour un certain nombre d'États d'Afrique noire francophone à partir de la décennie 1990. Cette volonté de traduire dans le droit positif une réalité sociale ancienne n'est pas allée jusqu'au bout, puisque ni la Constitution ni les textes d'application ne définissent clairement les chefferies traditionnelles. Selon Maurice Glélé, « *la chefferie, ce sont à la fois le commandement et tous les attributs attachés à la personne, inhérents à la fonction de chef; c'est également la circonscription que couvre l'autorité du chef* »<sup>1591</sup>. La notion de chefferie traditionnelle implique donc l'exercice d'une autorité coutumière par un chef traditionnel sur un groupement humain établi sur une partie du territoire d'un pays. Cependant, la nature juridique de cette circonscription que couvre l'autorité du chef est incertaine. Elle semble formellement relever de l'administration déconcentrée (**A**), mais, l'analyse de ces éléments constitutifs laisse penser qu'elle se rattache davantage de l'administration décentralisée (**B**).

### A- La tendance à l'étatisation de la chefferie traditionnelle

**674.** - Au Niger, la loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle dispose en son article 2 que, « *on entend par la chefferie traditionnelle l'institution qui regroupe l'ensemble des chefs traditionnels dépositaires de l'autorité coutumière. Le chef traditionnel est une personne élue ou désignée pour diriger une communauté coutumière et traditionnelle* ». Puis il est précisé que « *les communautés coutumières et traditionnelles regroupent les populations d'une fraction, d'un quartier, d'une tribu, d'un village, d'un secteur, d'une chefferie particulière, d'un groupement, d'un canton, d'une province ou d'un sultanat* »<sup>1592</sup>. Le législateur togolais dans la loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels considère quant à lui la chefferie traditionnelle comme une institution de l'administration territoriale<sup>1593</sup> animée par des chefs

---

<sup>1591</sup> M. A. GLELE, *Le Danxome : du pouvoir aja à la nation fon*, Nubia, 1974, p. 31.

<sup>1592</sup> Art. 3, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

<sup>1593</sup> Art. 1, Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels.

traditionnels<sup>1594</sup>, lesquels sont désignés à la tête d'une unité administrative de base à savoir le canton, le village ou le quartier. Cette définition se rapproche de celle du législateur malien de 2006 qui considère le village, la fraction et le quartier comme des entités administratives de base<sup>1595</sup> administrées par un chef, lui-même assisté d'un conseil<sup>1596</sup>.

Dans les trois pays, malgré l'intitulé de la loi, le législateur n'accorde que très peu d'attention à la définition même de la chefferie traditionnelle. Il s'emploie davantage à désigner, d'une part, le responsable de la chefferie, et à définir, d'autre part, la base territoriale de son action. Le législateur accorde une importance particulière à l'élément territorial dans son approche des chefferies traditionnelles. Il faut relever à ce propos la coïncidence entre les chefferies traditionnelles et les circonscriptions ou unités administratives de base (canton, village, fraction et quartier). Si l'on devait définir à ce stade une chefferie traditionnelle, on dirait qu'elle recouvre un espace territorial donné formant une localité sur laquelle habite une population, avec à son sommet une personne reconnue comme chef, c'est-à-dire responsable de tous ceux qui y vivent et des différentes activités qu'ils y mènent<sup>1597</sup>.

**675.** - L'élément territorial constitue ainsi le critère pertinent d'identification d'une chefferie traditionnelle dans le droit positif moderne des États de l'espace ouest-africain francophone. Ce qui pose, selon la doctrine africaine, un problème de rationalité. Charles Nach Mback explique dans sa thèse précitée que le fait de construire la notion de chefferie traditionnelle sur une base territoriale contribue à donner au territoire une importance qu'il n'a pas toujours eue dans les sociétés précoloniales africaines<sup>1598</sup>. En effet, le territoire, malgré son importance, ne constituait pas le socle de l'existence des chefferies traditionnelles. Élément fondamental du patrimoine collectif, la perte du territoire, ou son amputation du fait des guerres, n'a jamais remis en cause l'existence du groupe social. Les liens de sang et de vassalité l'ont toujours emporté sur la fixation territoriale dans la construction des sociétés politiques précoloniales en

---

<sup>1594</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>1595</sup> Art. 1, Loi n° 06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, des fractions et des quartiers.

<sup>1596</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>1597</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 148.

<sup>1598</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 311.

Afrique<sup>1599</sup>. Le législateur colonial l'avait pourtant bien compris. L'article 2 de l'arrêté du 2 décembre 1949 réglementant le commandement autochtone au Togo disposait en ce sens que « *le village est l'unité administrative autochtone* » comprenant « *l'ensemble de la collectivité qui y réside habituellement et dont les membres sont liés entre eux par des attaches familiales ou ethniques, sous l'autorité de son chef traditionnel* »<sup>1600</sup>.

L'absence de mention du fait ethnique comme critère, même subsidiaire, de reconnaissance d'une chefferie traditionnelle par l'État postcolonial révèle la volonté des pouvoirs publics d'achever la maîtrise du territoire en fixant définitivement les communautés traditionnelles sur des espaces qu'ils ont précisément définis. Le législateur s'efforce, sur la base du critère territorial, de rattacher les chefferies traditionnelles aux cadres territoriaux de l'administration d'État que sont les circonscriptions ou unités administratives<sup>1601</sup>. Les chefferies semblent faire partie intégrante de l'administration territoriale de l'État. C'est du moins ce qui ressort à la lecture des législations nationales qui intègrent les communautés coutumières et traditionnelles dans l'organisation administrative de l'État<sup>1602</sup>. La création, la modification ou la suppression de ces communautés traditionnelles relèvent de la seule autorité de l'État<sup>1603</sup>.

Cependant, l'assimilation voulue de la chefferie traditionnelle à la circonscription administrative se heurte à quelques écueils. L'analyse des relations entre les chefferies et les circonscriptions administratives laissent entrevoir des différences entre les deux institutions administratives. Selon la loi nigérienne, les communautés coutumières et traditionnelles participent, avec les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales, à l'organisation et à l'administration du territoire<sup>1604</sup>. Cette formulation laisse penser que les chefferies traditionnelles sont distinctes des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Aussi, contrairement à la circonscription qui se confond avec la personnalité juridique de l'État, la chefferie au Niger tout comme dans les deux autres pays dispose d'un ensemble d'intérêts individualisés, ce qui laisse présumer qu'à l'occasion d'un contentieux, les tribunaux pourraient lui reconnaître une personnalité juridique distincte de

---

<sup>1599</sup> R. G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique, op.cit.*, p. 178.

<sup>1600</sup> Arrêté n° 951-49/APA du 2 décembre 1949.

<sup>1601</sup> B. MOMO, *Droit administratif. Cours de 2<sup>ème</sup> année de Licence*, Yaoundé, 1986, p. 94.

<sup>1602</sup> Art. 4, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 *préc.* (Niger) et art 1, Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007, *préc.* (Togo) ; art. 1, Loi n° 06-023 du 28 juin 2006 *préc.* (Mali).

<sup>1603</sup> Art. 6, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 *préc.*

<sup>1604</sup> *Ibid.*, art. 4.

celle de l'État. Au Cameroun, la chambre administrative de la Cour suprême a consacré la personnalité juridique de la collectivité traditionnelle en lui reconnaissant le droit d'ester en justice pour son propre compte<sup>1605</sup>. Cette reconnaissance vaut à la chefferie traditionnelle camerounaise d'être non seulement un sujet de droit, mais aussi une personne juridique au sens plein du terme. « *Cette personnalité juridique est une donnée naturelle liée à l'existence même de la chefferie traditionnelle* »<sup>1606</sup>. Dès lors, la chefferie se distingue de la circonscription administrative. Toutefois, même dans l'hypothèse d'une reconnaissance de la personnalité juridique propre à la chefferie traditionnelle, celle-ci ne peut être assimilée à une collectivité territoriale décentralisée.

### B- Le refus d'attribution de la qualité de collectivité territoriale

**676.** - En l'état du droit positif, la chefferie traditionnelle ne peut être assimilée à une collectivité territoriale<sup>1607</sup>. Aucun texte, que l'on se réfère à la lettre ou à l'esprit de ces derniers n'a entendu faire de la chefferie une collectivité territoriale. Les unités traditionnelles de base ont sans aucun doute été sacralisées par le constituant, mais ce dernier ne leur attribue pas la qualité de collectivité territoriale au sens où l'entend le droit de la décentralisation. Les textes relatifs à la décentralisation consacrent uniquement la région, le cercle et la commune en tant que collectivités territoriales. Ni le constituant, ni le législateur, à qui la Loi fondamentale reconnaît la compétence de créer tout autre type de collectivité territoriale, ne confèrent ce statut aux chefferies traditionnelles, ou du moins, pas encore.

**677.** - Pourtant, les ambiguïtés demeurent. Que ce soit au Niger ou au Togo, la Constitution traite de la chefferie traditionnelle dans un titre relatif aux collectivités territoriales. Le constituant togolais en titrant son chapitre XII : « *Des collectivités territoriales et de la chefferie traditionnelle* », semble avoir voulu distinguer les deux entités. La loi fondamentale marque la spécificité des chefferies, qui ne doivent pas être confondues avec les collectivités territoriales.

---

<sup>1605</sup> V. CS/CA, 25 septembre 1980, Collectivité Déido c/État du Cameroun ; CS/CA 30 novembre 1995, Collectivité Tagne Sobgui c/État du Cameroun.

<sup>1606</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, op.cit., p. 314.

<sup>1607</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, op.cit., p. 340 et s.

Cependant, le texte tel que rédigé par le constituant peut aussi être interprété dans un sens contraire<sup>1608</sup>. En regroupant « collectivités territoriales » et « chefferie traditionnelle » sous un même titre, le constituant n'entendait-il pas laisser la liberté au législateur, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, de préciser le statut des chefferies traditionnelles ? Le laconisme du constituant sur la chefferie traditionnelle conforte d'une certaine manière cette idée. Un seul article traite de la chefferie, sans préciser sa nature. Ainsi, la Constitution togolaise de 1992 dispose que « *l'État togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissant aux us et coutumes de la localité* »<sup>1609</sup>. Le texte nigérien va un peu plus loin en disposant que « *l'État reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. À ce titre, elle participe à l'administration du territoire de la République dans les conditions déterminées par la loi. La chefferie traditionnelle est tenue à une stricte obligation de neutralité et de réserve. Elle est protégée contre tout abus de pouvoir tendant à la détourner du rôle que lui confère la loi* »<sup>1610</sup>.

**678.** - L'absence de reconnaissance explicite par le droit positif de la chefferie traditionnelle en tant que collectivité territoriale ne traduit pas la réalité de cette institution. Dans les faits, tout semble la rapprocher d'une collectivité territoriale décentralisée. Il s'agit d'un groupe d'individus, un collectif pour reprendre l'étymologie de la collectivité, disposant d'un patrimoine commun et capable de faire communauté. On peut également rapprocher le chef et son conseil de notables avec l'exécutif et l'organe délibérant de la collectivité territoriale tels que définis par les lois de décentralisation. Tout comme le maire, le chef traditionnel est le chef de l'administration de la communauté coutumière et traditionnelle. Il nomme aux différentes fonctions de sa cour conformément à la coutume et au culte de sa communauté coutumière et traditionnelle. La loi nigérienne lui confie d'ailleurs la nomination des imams<sup>1611</sup>.

**679.** - La cristallisation du débat doctrinal autour de la personnalité morale pour définir juridiquement la notion de chefferie traditionnelle nous paraît excessive. Le discours

---

<sup>1608</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation, op.cit.*, p. 59.

<sup>1609</sup> Art. 143 de la Constitution togolaise de 1992.

<sup>1610</sup> Art. 167 de la Constitution nigérienne de 2010.

<sup>1611</sup> Art. 17, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 préc.

administratif sur la chefferie traditionnelle accorde une importance « quasi religieuse » à la personnalité morale, alors même que cette dernière n'apparaît en réalité que bien tardivement dans l'histoire des institutions locales. La personnalité apparaissant comme une évidence, elle n'est que très peu interrogée. Des études ont permis de montrer les ambiguïtés théoriques du rapport entre la collectivité territoriale et la personnalité morale<sup>1612</sup>. Florian Mugnier explique à ce propos en droit français que la personnalité des administrations locales a émergé sans que jamais il ne soit question de penser la qualité de collectivité territoriale de ces dernières. La personne morale est un impensé, du moins jusqu'au début du XIXe siècle, qui voit apparaître dans le discours doctrinal la notion de personne civile pour rendre compte de la situation des institutions possédant un patrimoine et dont découle la capacité de contracter ou d'ester en justice. Ce n'est qu'à la fin du XIXe siècle que la doctrine requalifiera ces personnes en personne morale de droit public<sup>1613</sup>. Faisant fi de ces éléments historiques, la doctrine juridique africaine arrive à des conclusions identiques, désignant la chefferie traditionnelle comme un « *objet juridique non identifié* »<sup>1614</sup> ou une « *catégorie juridique rarissime* »<sup>1615</sup>. Seul Roger Gabriel Nlep appréhende les chefferies traditionnelles comme des collectivités locales préexistantes à la colonisation, à l'opposé des collectivités locales importées par les différents colonisateurs et réceptionnées par l'élite africaine postcoloniale<sup>1616</sup>. Pour cet auteur, la chefferie traditionnelle possède tous les éléments propres à l'existence d'une personne morale : groupement humain, patrimoine distinct, capacité d'expression collective<sup>1617</sup>.

**680.** - L'étude de la notion juridique de chefferie traditionnelle montre bien l'embarras des législateurs africains. D'un côté, la volonté d'accéder à une certaine modernité conduit à l'appropriation des principes élaborés par les anciennes puissances colonisatrices, eux-mêmes plaqués sur des réalités préexistantes. De l'autre, s'ajoute la crainte d'une réviviscence de formes traditionnelles, qui empêche d'aborder sereinement ces unités traditionnelles. La

---

<sup>1612</sup> F. MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales, genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, thèse, Dalloz, 2022, p. 276 et s. Du même auteur, « Les ambiguïtés théoriques du rapport entre la collectivité territoriale et la personne morale », Communication au Colloque AFDCL, *Peut-on encore définir la collectivité territoriale*, 2021, Publication à venir.

<sup>1613</sup> F. MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 135 et s.

<sup>1614</sup> C. NACH MBACK, « La Chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Development*, Vol XXV, n° 3 & 4, 2000, p. 77.

<sup>1615</sup> B. MOMO, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 96.

<sup>1616</sup> R.-G. NLEP, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, *op.cit.*, p. 88.

<sup>1617</sup> *Ibid.*, p. 126.

recherche de modernité l'emportant, les législateurs africains superposent les structures de la décentralisation telles qu'organisées dans les ex-puissances colonisatrices occultant ainsi la réalité locale inhérente à l'organisation territoriale propre aux collectivités humaines africaines<sup>1618</sup> et rendant difficile toute tentative de définition de la chefferie traditionnelle. En l'état, le droit positif ne reconnaît pas de personnalité juridique à la chefferie, pas plus que la qualité de collectivité territoriale. Il n'en demeure pas moins que les chefferies traditionnelles avancent, certes à pas lent, mais sans discontinuité, vers la personnalité morale<sup>1619</sup> de droit public. L'analyse du statut du chef traditionnel permet de conforter cette idée.

## §2.- La spécificité du statut juridique du chef traditionnel

**681.** - La notion de « chef traditionnel » tout comme celle de « chefferie » est une invention coloniale. Elle entre dans le vocabulaire juridique et administratif togolais avec l'arrêté précité de 1949. Pour ce qui est du Niger, l'arrêté n° 35 du 14 janvier 1936 portant réorganisation de l'administration indigène introduit pour la première fois dans un texte officiel les notions de chef de village, chef de canton, chef de province, chef de groupe et chef de tribu<sup>1620</sup>. Ainsi, possède la qualité de chef traditionnel toute personne désignée à la tête d'une unité administrative de base construite afin d'assurer le maillage territorial de l'État. Cela dit, il n'est pas aisé de déterminer la catégorie d'autorité à laquelle appartient le chef traditionnel. La complexité de la détermination de la place du chef traditionnel dans la nomenclature des cadres de l'administration territoriale s'explique par la dépendance totale du chef traditionnel à l'État dans l'exercice de ces fonctions et par l'intervention de la population locale dans sa désignation. Ainsi le chef traditionnel apparaît comme un agent déconcentré de l'État dans ses fonctions (**A**), mais sa nomination répond à des conditions particulières qui en font un agent public singulier (**B**).

---

<sup>1618</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 152.

<sup>1619</sup> R. DECOTTIGNIES, « La personnalité morale en Afrique noire », *Annales Africaines*, 1958, p. 31 et s.

<sup>1620</sup> M. TIDJANI ALOU, « La chefferie et ses transformations au Niger. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », *L'ASDEL, Études et Travaux*, n° 76, 2009, p. 40.

## A- Le chef traditionnel, un agent administratif de l'État

682. - S'il n'y a aucun doute sur la qualité d'agent public<sup>1621</sup> du chef traditionnel dans les législations considérées, il faut tout même relever qu'il présente la particularité d'être soumis dans l'exercice de certaines fonctions à l'autorité du maire, mais aussi à l'autorité hiérarchique du représentant de l'État dans sa circonscription. L'étroite subordination du chef traditionnel à l'administration étatique en fait un agent public. Ses attributions (1<sup>o</sup>), son régime de traitement financier et disciplinaire (2<sup>o</sup>) rendent compte de cette qualité.

### 1. La multiplicité des fonctions du chef traditionnel

683. - Après la période de résistance qui a suivi les premières années d'indépendance, les chefferies traditionnelles ont été considérées par l'État postcolonial comme un moyen de transmission des informations et d'encadrement des populations locales. Les chefs traditionnels se sont vu confier de nouvelles missions allant parfois au-delà de leurs attributions statutaires. Les textes fixant le statut du chef traditionnel lui reconnaissent plusieurs fonctions statutaires. Ainsi, au Mali, l'article 10 de la loi du 28 juin 2008 prévoit que « *le chef de village, de fraction ou de quartier est, dans l'exercice de ses fonctions chargé d'une mission de service public. Il veille à l'application des lois et règlements. À ce titre, il doit faire preuve d'équité et d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions* ». Toutefois, la loi togolaise précitée de 2007 marque tout de même une régression par rapport au régime précédent de 1949 et 1959. En effet, l'arrêté n° 951-49/APA du 2 décembre 1949 portant statut de la chefferie traditionnelle et le décret n° 59-121 du 3 août 1959 le modifiant faisaient du chef traditionnel une véritable autorité publique locale. Le chef traditionnel, outre les pouvoirs coutumiers, avait d'importantes attributions notamment en matière de police générale, de police rurale, de développement économique,

---

<sup>1621</sup> V. en ce sens : CE, 27 Février 1953, *Gbogan* : « *considérant que (...) en vertu de ces textes, lesdits conseils sont juges ordinaires du contentieux local ; qu'ils sont compétents, à moins de textes contraires, pour statuer sur les litiges ordinaires concernant les agents locaux des circonscriptions où ils ont été institués (...), il appartient au Conseil du contentieux administratif du Togo de connaître en premier ressort de la requête par laquelle le Sieur Gbogan Toudéka demande l'annulation de la décision du Commandant de cercle d'Anécho réintégrant le Sieur Agbossoumondé dans ses fonctions de Chef du village d'Akoumape Assiko précédemment occupé par le requérant* ».

d'hygiène, de justice et de perception d'impôt<sup>1622</sup>. En revanche, la nouvelle loi relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels prive l'autorité traditionnelle de ses nombreuses fonctions. Le constituant et le législateur togolais cantonnent principalement le rôle des chefs traditionnels à la conservation et au développement des richesses culturelles authentiques c'est-à-dire les « us et coutumes »<sup>1623</sup>. Le pouvoir judiciaire du chef est réduit à une opération de conciliation et d'arbitrage en matière coutumière<sup>1624</sup>. Outre son rôle de gardiens des us et coutumes, le chef assure la représentation de la population locale<sup>1625</sup> et est consulté par les autorités administratives sur les questions de développement local<sup>1626</sup>.

**684.** - La situation est toute autre au Niger. La loi reconnaît de véritables compétences régaliennes aux chefs traditionnels, notamment en matière judiciaire, soulignant sa nature d'agent public étatique. Le législateur nigérien, comme le relevait déjà Charles Nach Mback avait, avec l'ordonnance de 1993, fait du chef traditionnel une autorité administrative à part entière<sup>1627</sup>. La loi de 2015 consolide le rôle du chef. Dans sa collectivité, le chef traditionnel dispose d'un quasi-pouvoir juridictionnel en tant que conciliateur en matière coutumière, civile et de transactions foncières. Dans l'accomplissement de cette mission, le chef traditionnel peut déférer des convocations aux parties. Les actes dressés par le chef traditionnel font foi devant les autorités de la République. La loi fait obligation au chef de dresser « *les procès-verbaux de conciliation ou de non-conciliation qui doivent être consignés dans un registre ad'hoc dont extrait est adressé à l'autorité administrative de son ressort et à la juridiction compétente* »<sup>1628</sup>. En cas de demande par l'une des parties à la conciliation, « *les procès-verbaux de conciliation signés par les parties peuvent être revêtus de la formule exécutoire par la juridiction compétente* »<sup>1629</sup>. Le chef traditionnel en tant que magistrat de l'ordre administratif, a le devoir de maintenir l'ordre public à l'intérieur de la communauté dont il a la charge et de rendre compte des faits

---

<sup>1622</sup> N. A. GOEH-AKUE, « Relations entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères, atouts et limites au développement local », *Revue CAMES*, série B, vol. 1, 1999, p. 48.

<sup>1623</sup> Art. 143 de la constitution togolaise de 1992.

<sup>1624</sup> Art. 20, Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels.

<sup>1625</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>1626</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>1627</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 323.

<sup>1628</sup> Art. 18, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

<sup>1629</sup> *Ibid.*, art. 18 et s.

susceptibles de lui porter atteinte ainsi que de toute infraction à la loi pénale à l'autorité administrative de son ressort<sup>1630</sup>.

**685.** - À ce titre, le législateur prévoit la possibilité pour le chef traditionnel de « *requérir les moyens et les agents de l'État disponibles dans son entité, en cas de menace à l'ordre public et de calamité naturelle (incendie, inondation, feu de brousse, invasion des criquets, épidémie, etc.)* »<sup>1631</sup>. Le statut d'agent public du chef traditionnel est aussi réaffirmé par la double protection dont il dispose. L'article 28 de la loi nigérienne relative à la chefferie traditionnelle garantit au chef traditionnel une protection « *contre les menaces, les outrages, les injures ou les diffamations dont il peut être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions* »<sup>1632</sup> en plus du bénéfice « *de la protection prévue par toutes les dispositions pénales relatives à cette qualité ou à cette fonction* »<sup>1633</sup>. Dans le système nigérien, le chef traditionnel dispose de véritables attributions et pouvoirs. On est ainsi loin de la logique coloniale. Toutefois, la tentation de l'instrumentalisation des chefs traditionnels persiste avec une multiplication des fonctions non statutaires.

**686.** - En plus des fonctions qui leur sont confiées par le droit positif, les chefs traditionnels font l'objet de sollicitations diverses en matière politique. Garant de la cohésion sociale du groupe, le chef traditionnel doit faire preuve d'une certaine neutralité politique. Cette obligation de neutralité est rappelée par le constituant nigérien qui dispose à l'alinéa 2 de l'article 167 que « *la chefferie traditionnelle est tenue à une stricte obligation de neutralité et de réserve* ». Cependant, les acteurs politiques ont recours aux chefs traditionnels en période électorale et également pour la résolution des crises. Le pouvoir d'influence des chefs traditionnels sur les populations locales en fait le parfait allié pour les leaders politiques qui sont très peu suivis par les populations, surtout en milieu rural. L'appui de la chefferie traditionnelle est primordial pour l'accession et la conservation du pouvoir. Le système du parti unique qu'a connu le Togo sous le régime Eyadema a fait la démonstration de l'utilisation des chefs traditionnels à des fins politiques<sup>1634</sup>. À la loyauté du chef traditionnel envers le Parti et son fondateur<sup>1635</sup>, la

---

<sup>1630</sup> *Ibid.*, art. 27.

<sup>1631</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>1632</sup> *Ibid.*, art. 28.

<sup>1633</sup> *Ibid.*, art. 29.

<sup>1634</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 158.

<sup>1635</sup> E. A. B. ROUVEROY NIEUWAAL, *L'État en Afrique face à la chefferie*, *op.cit.*, p. 125.

loi de 2007 substitue la loyauté envers l'État<sup>1636</sup>. Quand on sait le niveau de personnification du pouvoir dans les États en construction démocratique en Afrique noire francophone<sup>1637</sup>, le respect d'une telle disposition équivaut à une loyauté envers la personne du chef de l'État. Cette utilisation du chef traditionnel à des fins politiques est un héritage de l'époque coloniale. « *L'allégeance personnelle des chefs vis-à-vis du pouvoir colonial apparaît comme un élément essentiel de leur recrutement (...)* »<sup>1638</sup>. Aussi, il n'est pas rare de voir le pouvoir central faire appel aux chefs traditionnels en période de crises politiques. Ils sont associés à des débats de portée nationale, notamment lors de la mise en place des politiques de réconciliation<sup>1639</sup>. La présence de Togbui Agboli Kossi F. Agokoli IV, chef de canton de Notsè, en tant que membre du bureau de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) mise en place au Togo en 2009 à la suite des violences postélectorales de 2005 en constitue une parfaite illustration<sup>1640</sup>.

**687.** - Le chef traditionnel est un agent public important non seulement dans l'administration du territoire, mais aussi dans la conduite de la politique nationale. L'importance des attributions qui lui sont dévolues — statutaires ou non — justifie son droit à une rémunération et sa soumission à un régime disciplinaire qui le rapproche de celui des fonctionnaires publics.

## 2. Le régime rémunérateur et disciplinaire du chef traditionnel

**688.** - Le chef traditionnel perçoit une indemnité annuelle en contrepartie des diverses charges qu'il assume. Le système rémunérateur varie d'un pays à l'autre. Il repose sur une hiérarchisation des chefferies. Au Togo, seuls les chefs de cantons perçoivent une indemnité, tandis qu'au Niger, peuvent en bénéficier les chefs de cantons, les chefs de groupements, les

---

<sup>1636</sup> Art. 24, Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007.

<sup>1637</sup> M. GAZIBO, *Introduction à la politique en Afrique*, *op.cit.*, pp. 89-116 ; J. BOYON, « Pouvoir et autorité en Afrique noire : État des travaux », *RFSP*, vol. 13, n° 4, 1963, p. 993. Voir aussi, A. MABILEAU, « La personnification du pouvoir dans les gouvernements démocratiques », *RFSP*, vol. 10, n° 1, 1960, p. 39.

<sup>1638</sup> M. TIDJANI ALOU, « La chefferie et ses transformations au Niger. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », *op.cit.*, p. 10 : « *L'administration coloniale a tôt fait de comprendre la nécessité de s'appuyer sur les chefs acquis à sa cause pour s'établir de façon durable* ».

<sup>1639</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 159.

<sup>1640</sup> Il faut noter également la présence des chefs traditionnels lors de conférence nationale souveraine de 1990 au Niger.

chefs de secteurs, les chefs des chefferies particulières, les chefs de fractions, les chefs de provinces et les sultans. Sont donc exclus les chefs de villages, de quartiers, de tribus. Au Mali, les chefs coutumiers bénéficient également d'une indemnité dans le cadre de l'assistance à l'administration pour le recouvrement des impôts et taxes. De façon générale, il faut noter que le législateur nigérien a prévu un meilleur traitement pour les chefs traditionnels.

**689.** - La loi du 13 janvier 2015 précitée prévoit qu'en plus de l'allocation annuelle qu'ils perçoivent, les chefs traditionnels bénéficient d'une prime de rendement pour leur contribution au recouvrement des impôts et taxes. En outre, les chefs perçoivent des indemnités forfaitaires à la charge de l'État en couverture de certains frais, notamment les frais de réception, de tenue de secrétariat, de conciliation, de téléphone, d'électricité, d'eau et de roulage<sup>1641</sup>. L'allocation annuelle du chef traditionnel dépend de la catégorie de classement de la chefferie. Elle varie entre 420 500 FCFA et 2 264 628 FCFA<sup>1642</sup> de la première catégorie à la dernière, hors catégorie. Le traitement des chefs traditionnels ne se résume pas à ces avantages financiers. Ils ont droit à des avantages sociaux, notamment une prise en charge médicale et des allocations familiales<sup>1643</sup>.

Au Togo, l'article 26 de loi de 2007 dispose que « *le chef de canton bénéficie d'une indemnité annuelle dont le montant est fixé par décret en conseil des ministres* ». Contrairement au chef traditionnel nigérien, son homologue togolais est moins bien loti. Mise à part son indemnité annuelle, la loi ne prévoit pas d'autres avantages financiers ou sociaux. Les indemnités annuelles varient entre 264. 600 FCFA et 529 600 FCFA selon le décret fixant les indemnités attribuées aux chefs de canton<sup>1644</sup>. On est loin de l'allocation annuelle prévue pour la chefferie de première catégorie au Niger. Le caractère insignifiant de cette indemnité couplé à sa fréquence annuelle met les chefs traditionnels dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'autorité administrative<sup>1645</sup>. Luc Sindjoun parle à ce propos d'une « coopération prébendière » qui s'installe entre les autorités étatiques et les chefs traditionnels passant parfois par « *l'extorsion*

---

<sup>1641</sup> Art. 32, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015.

<sup>1642</sup> Décret n° 93-85/PMIMI du 15 avril 1993.

<sup>1643</sup> Art. 33, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015.

<sup>1644</sup> Décret n° 2020-031/PR du 04 mai 2020 fixant les indemnités de fonction attribuées aux Chefs de cantons et assimilés de la République Togolaise pour l'exercice 2020.

<sup>1645</sup> H. K. NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, op.cit., p. 360.

*des ressources publiques*»<sup>1646</sup>. La subordination des chefs traditionnels à l'administration étatique se traduit également par le pouvoir de sanction dont celle-ci dispose.

**690.** - L'autorité hiérarchique dispose d'un pouvoir disciplinaire à l'encontre des chefs traditionnels. En cas de manquement à ses obligations administratives, l'autorité administrative compétente peut prendre des sanctions contre le chef traditionnel. Il dispose en fonction de la gravité du manquement de la possibilité de prononcer un avertissement qui peut être verbal ou écrit, un blâme ou la destitution<sup>1647</sup>. La procédure disciplinaire se fait dans le respect des droits de la défense. Le chef est tenu informé des charges retenues contre lui et dispose du droit de présenter ses moyens de défense par écrit et de se faire assister ou représenter par un conseil<sup>1648</sup>. Les droits nigérien et togolais prévoient la possibilité de saisir en amont pour avis le Conseil national de la chefferie traditionnelle ou les commissions mises en place au niveau national, régional et départemental<sup>1649</sup>.

**691.** - Les attributions, la rémunération ainsi que le régime disciplinaire auquel est soumis le chef traditionnel en font sans aucun doute un agent auxiliaire de l'administration étatique disposant selon le pays de véritables pouvoirs d'action. Toutefois, les chefs traditionnels, particulièrement ceux des niveaux inférieurs, sont aussi soumis à l'autorité du conseil municipal. C'est le cas des villages, quartiers, fractions au Niger et au Mali, notamment dans le cadre de leurs missions de collecte des impôts et taxes. Au Togo, la destitution du chef de quartier, c'est-à-dire le retrait de son acte de reconnaissance est prononcé par le maire. Cette situation place le chef traditionnel dans une position singulière vis-à-vis de l'administration territoriale déconcentrée et décentralisée.

---

<sup>1646</sup> L. SINDJOUN, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 2002, pp. 83-84.

<sup>1647</sup> Art. 20, Loi n° 06-023 du 28 juin 2006 *préc.*, au Mali.

<sup>1648</sup> Art. 36, Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 *préc.*, au Niger, art. 37 Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 *préc.*, au Togo.

<sup>1649</sup> *Ibid.*, art. 34 & art. 2. V. aussi, le décret n° 2016 - 028/PR du 11/03/2016 portant modalités d'application de la loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

## B- Le chef traditionnel, un agent administratif singulier

**692.** - La singularité du chef traditionnel procède des modalités de sa désignation, qui fait intervenir à la fois la population locale pour le respect des règles coutumières et l'autorité administrative étatique pour la reconnaissance officielle du chef. S'il est un acquis du public africain en matière de chefferie traditionnelle, c'est la nécessité de respecter au moins pour la forme les procédures coutumières dans le choix du chef traditionnel. Ce faisant, le pouvoir de nomination des autorités administratives est tempéré par la procédure préalable qui fait intervenir les populations locales afin de replacer le chef dans le contexte anthropologique et de lui assurer une assise communautaire<sup>1650</sup>. Cette superposition de la procédure de désignation selon les règles coutumières (1<sup>o</sup>) et de la reconnaissance du chef élu par l'autorité administrative (2<sup>o</sup>) renforce le caractère particulier du chef traditionnel.

### 1. La désignation du chef traditionnel selon les règles coutumières

**693.** - La désignation et l'intronisation du chef traditionnel se font dans le respect des us et coutumes de la communauté. Toutefois, dans les législations considérées, la loi fixe un certain nombre de conditions pour être désigné chef traditionnel. Ces conditions, issues du droit public moderne, visent à s'assurer des aptitudes du candidat à la chefferie. En effet, « *nul ne peut être candidat à la chefferie d'une communauté coutumière et traditionnelle donnée s'il a fait l'objet d'une condamnation, par décision judiciaire devenue définitive à une peine afflictive ou infamante, s'il ne jouit de ses droits civiques et politiques ou s'il y a incompatibilité avec son statut professionnel, sauf démission de sa part* »<sup>1651</sup>. Le chef doit être une personne intègre, de bonne moralité, majeure et capable de lire et écrire en langue officielle, c'est-à-dire le français<sup>1652</sup>. Aussi, ne peut prétendre à la chefferie d'une communauté traditionnelle qu'une personne possédant la nationalité du pays, appartenant à cette communauté et habileté par la coutume. La simple résidence,

---

<sup>1650</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, pp. 328-329.

<sup>1651</sup> Art. 7, Loi du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger ; art. 8, Loi n° 06-023 du 28 juin 2006 relative à la création et à l'administration des villages, des fractions et des quartiers au Mali.

<sup>1652</sup> Art. 8, Loi du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

contrairement au cas des élections municipales, ne suffit pas pour la désignation du chef traditionnel.

**694.** - Ces conditions remplies, il peut être procédé à la désignation proprement dite du chef traditionnel. Au Togo, le législateur prévoit deux voies distinctes pour la désignation du chef traditionnel. Elle se fait soit par voie de succession héréditaire, soit par voie de consultation populaire. Le texte de loi reste silencieux sur les justifications d'une telle distinction, mais cela renvoie au partage entre d'un côté les chefferies traditionnelles ayant des origines précoloniales et de l'autre les chefferies administratives dont la naissance date de l'époque coloniale. Pour les premières, la désignation du chef est confiée au conseil coutumier. En cas de désaccord entre les membres du conseil coutumier sur le choix du postulant, la loi togolaise prévoit qu'il soit organisé une séance de tirage au sort entre les différents candidats remplissant les conditions prévues par la coutume et la loi<sup>1653</sup>. Quant aux secondes, la consultation populaire se fait par l'alignement des populations derrière le candidat de leur choix. Le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est choisi. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est élu<sup>1654</sup>. L'élection est ici ouverte au suffrage universel. Dans cette dernière hypothèse de désignation du chef par la voie d'une consultation populaire, il est possible de faire un rapprochement avec l'élection des conseillers municipaux. Ainsi que le souligne Adiki Tovemin Koko, penser à ce niveau d'analyse « *que le chef est un élu local ne serait pas contraire au droit, puisqu'il y a élection à laquelle participe la population locale* »<sup>1655</sup>. Cependant, le législateur ne fait pas du chef traditionnel issu d'une chefferie administrative un *élu local*.

Au Niger, le chef traditionnel est élu par deux collèges électoraux restreints. Pour acquérir la qualité de chef traditionnel, le candidat remplissant les conditions établies par la coutume doit être élu par un collège électoral composé de « *l'ensemble des chefs de famille de sexe masculin ou féminin des communautés coutumières et traditionnelles considérées, recensés avant la vacance du poste, pour les quartiers, les villages, les tribus, les chefferies particulières et les fractions [et] l'ensemble des chefs de quartiers, de villages ou de tribus en fonction avant la vacance du poste, pour les groupements, les cantons et les secteurs* »<sup>1656</sup>.

---

<sup>1653</sup> Art. 11, Loi du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo.

<sup>1654</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>1655</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation, op.cit.*, p. 162.

<sup>1656</sup> Art. 8, Loi du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

**695.** - La désignation du chef est encadrée par les règles coutumières, mais la reconnaissance par l'autorité administrative demeure indispensable.

## 2. La reconnaissance du chef traditionnel par l'autorité administrative

**696.** - Le chef traditionnel élu ou désigné par les instances coutumières doit faire l'objet d'une reconnaissance par l'autorité administrative compétente. L'entrée en fonction du chef traditionnel est subordonnée à l'adoption d'un acte de reconnaissance par l'autorité administrative qui selon les cas peut être une autorité relevant de l'État ou une autorité décentralisée. Sous le régime de l'arrêté précité de 1949, la reconnaissance des chefs traditionnels se faisait par gradation au Togo. Les chefs de cantons étaient reconnus par décret en conseil des ministres. Quant aux chefs de villages et quartiers, leur reconnaissance relevait d'un arrêté préfectoral. Le législateur de 2007 maintient le même principe, à la seule exception que les chefs de quartier sont désormais reconnus par un arrêté municipal.

**697.** - La reconnaissance au Niger suit également le principe de la gradation, mais est relativement différente. La désignation du chef traditionnel doit être entérinée par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale s'il s'agit de canton, de groupement, de province, de sultanat, de secteur, de chefferie particulière ou de fraction. Pour les autres niveaux de chefferie, le pouvoir de reconnaissance est dévolu à l'autorité administrative locale. Ainsi, la désignation est reconnue par décision du gouverneur pour les quartiers dans les agglomérations des communes chefs-lieux de région et les villages y dépendant, et par décision du préfet pour les chefs de villages, de tribus et de quartiers autres que ceux des agglomérations des communes chefs-lieux de région. Dans les dernières hypothèses, la décision de l'autorité compétente doit être précédée d'une demande d'avis adressée au chef traditionnel de la chefferie supérieure. L'introduction de la procédure de demande d'avis du chef traditionnel supérieur par la législation nigérienne marque une différence fondamentale avec les textes coloniaux. En effet, l'autorité coloniale, à travers son procédé de nomination, plaçait les chefs au même niveau. Les chefs de niveau inférieur bénéficiant d'une reconnaissance identique de la part du colon, ils pouvaient se permettre de désobéir aux chefs supérieurs. Le législateur nigérien, en réintroduisant le chef traditionnel hiérarchiquement supérieur dans la reconnaissance des chefs de niveaux inférieurs rétablit l'autorité des premiers sur les seconds. En outre, le chef de canton, de province, de secteur ainsi que le

sultan disposent d'un pouvoir de sanction sur les chefs des villages, des tribus et des quartiers<sup>1657</sup>.

**698.** - Toutefois, il reste une question à laquelle la doctrine peine à répondre<sup>1658</sup>. L'autorité administrative est-elle liée par le choix effectué par les instances coutumières ? Quelle est la valeur juridique de la désignation des chefs par la population locale ? La réponse n'est pas évidente. Pour Roger Gabriel Nlep, le droit pour toute collectivité coutumière de désigner ses dirigeants selon des règles qui lui sont propres fait partie des droits fondamentaux qu'il qualifie d'« *essence communautariste* »<sup>1659</sup>. Par conséquent, la désignation du chef par les instances coutumières ou par les procédés qui en tiennent lieu constitue un droit dont le résultat de l'exercice lie l'autorité administrative. Le droit positif semble aller en ce sens. La reconnaissance n'est refusée par l'autorité compétente que si la désignation du chef s'est faite dans des conditions contraires aux dispositions prévues par la loi. Dans ce cas, il est procédé à une nouvelle élection dans un délai de trois mois<sup>1660</sup>. Très souvent, les contestations qui naissent dans le cadre de la désignation des autorités coutumières et traditionnelles sont le fait du pouvoir réglementaire qui cherche à passer outre les règles coutumières pour imposer le candidat de son choix.

**699.** - Fort heureusement, le juge africain s'est érigé en véritable gardien des spécificités traditionnelles. La Cour suprême togolaise s'est illustrée en tant que gardienne des valeurs coutumières dans une décision du 26 juin 2014 relative à un conflit de succession du chef du canton de Baga<sup>1661</sup>. À la suite du décès de Monsieur Agoda Saguintaah, chef du canton de Baga, le conseil coutumier s'est réuni et a désigné Monsieur Magnétina Saguintaah comme successeur au trône, conformément aux us et coutumes de la localité, ainsi que l'exige, alinéa 2 de l'article 143 de la Constitution, qui dispose que « *la désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité* ». Contre toute attente, le préfet décide

---

<sup>1657</sup> Art. 15, Loi du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

<sup>1658</sup> NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 333.

<sup>1659</sup> R.-G. NLEP, « Le juge de l'administration et les normes internes, constitutionnelles ou infra constitutionnelles en matière de droits de fondamentaux », *Solon*, vol. 1, 1999, pp. 138-139, cité par C. NACH MBACK, *op.cit.*, p. 334.

<sup>1660</sup> Art. 15, Loi du 8 janvier 2007 *préc.*, au Togo

<sup>1661</sup> Baga est un canton de la préfecture de Doufelgou du nord-ouest du Togo et regroupant six villages.

d'organiser une consultation populaire qui porte Monsieur Dalakéna Djadja au trône le 3 juillet 2012. Saisie de l'affaire, la chambre administrative de la Cour suprême togolaise, par un arrêt du 26 juin 2014 a annulé la décision de la consultation du préfet. En dépit de l'annulation de cette première consultation, le gouvernement persiste et organise par décret pris en conseil des ministres une nouvelle consultation populaire. Monsieur Dalakéna Djadja, alors candidat unique, a été à nouveau désigné comme chef traditionnel de la localité.

Or, il est établi que dans cette localité, la dévolution du pouvoir se fait par voie coutumière. La Cour suprême a dans sa décision précitée procédé à l'annulation de cette seconde consultation au motif que les droits fondamentaux contenus dans la Constitution togolaise s'imposaient aux pouvoirs publics. Elle a estimé en l'occurrence que la désignation du chef coutumier par voie électorale constituait une violation des articles 143 alinéas 2 de la Constitution et 8 de la loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo. Par conséquent, la Cour a confirmé la désignation par voie coutumière de Monsieur Magnétina Saguintaah comme successeur au trône. Ainsi, le juge tente à travers son office de limiter l'immixtion des autorités administratives dans la désignation des autorités coutumières et traditionnelles<sup>1662</sup>.

**700.** - Cependant, l'intervention de l'administration à travers l'acte de reconnaissance, même liée par les choix coutumiers, des chefs traditionnels, participe davantage à l'affaiblissement de cette institution. Cette situation, loin d'être une fatalité, constitue un choix des pouvoirs publics dans les États d'Afrique noire francophone. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le fonctionnement de la chefferie traditionnelle au Ghana. L'État s'abstient de toute intervention dans la procédure de désignation des chefs et ces derniers ne font l'objet d'aucune validation par une quelconque structure de l'État. La *National et Regional House of Chiefs* assure la participation des chefs à la gestion du pouvoir dans les hautes sphères de l'État<sup>1663</sup>.

**701.** - En somme, l'encadrement de la désignation du chef traditionnel par les règles coutumières n'aura pas suffi à le soustraire de l'autorité de l'État. Au contraire, ses

---

<sup>1662</sup> V. not., B. L. TOUERE ELENGA, *Fait ethnique, droit public et gouvernance de l'État en Afrique subsaharienne francophone : Contribution à la théorie de l'État africain*, thèse, L'Harmattan, 2021, p. 250.

<sup>1663</sup> P. JACQUENOT, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, vol. 221, n°1, 2007, pp. 55-74.

attributions, son régime financier et disciplinaire, son existence subordonnée à une reconnaissance officielle par l'autorité compétente, contribuent à faire du chef un agent de l'État. En revanche, son essence locale et traditionnelle le rapproche davantage d'une autorité décentralisée, renforçant ainsi sa singularité. La permanence de l'institution cheffale dans le droit positif est une caractéristique des sociétés plurales<sup>1664</sup>. Cependant, malgré les déclarations de principe, l'institution cheffale est insuffisamment prise en compte dans les processus de décentralisation, car les autorités administratives craignent une concurrence du pouvoir traditionnel.

## **Section 2 : L'intégration relative de la chefferie dans l'administration locale**

**702.** - L'intégration des structures sociopolitiques traditionnelles dans l'organisation administrative et territoriale de l'État pose de grandes difficultés. L'ambiguïté de la chefferie traditionnelle, démontrée à travers les chevauchements entre la circonscription administrative et la collectivité territoriale, rapproche de façon inévitable les pouvoirs ancien et moderne dans l'État postcolonial. Ce rapprochement est inévitable, dans la mesure où les pouvoirs publics cherchent à rapprocher toutes les couches de la société, y compris les plus éloignées de la prise de décision et de la gestion des affaires publiques. C'est du moins ce qui ressort du discours sur la décentralisation dans les pays d'Afrique noire francophones. La consécration par le droit positif des chefferies traditionnelles vise donc à faire d'elles, aux côtés des autorités nationales et locales, des agents du développement local.

**703.** - Dans la plupart des États africains, les revendications sociales des années 1990 ont permis aux autorités traditionnelles de se réinventer en sollicitant la prise en compte par les réformes institutionnelles des intérêts de la chefferie traditionnelle<sup>1665</sup>. Ainsi, la

---

<sup>1664</sup> R. G. NLEP, « Administration publique et sociétés plurales en Afrique : essai de réflexion sur l'interaction entre État et société, à travers l'exemple du Cameroun », *Revue française d'administration publique*, n° 94, 2000, p. 276.

<sup>1665</sup> A propos du Cameroun, certains de ces chefs affirmeront plus tard avoir reçu l'assurance que la conférence Tripartite de 1991 marquerait la réhabilitation de la chefferie, en échange de leur soutien aux positions du pouvoir en place. Voir, C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : Ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *op.cit.*, p. 104.

constitutionnalisation de la chefferie traditionnelle a permis au législateur de consacrer l'intégration de la chefferie dans le fonctionnement de l'administration locale. Cette prise en compte de la chefferie traditionnelle au sein des pouvoirs locaux demeure toutefois partielle et non démocratique<sup>1666</sup>. Le droit positif amenuise le rôle d'agent de mobilisation des forces locales qu'aurait pu jouer la chefferie traditionnelle. Si le processus de démocratisation institutionnel de l'Afrique a permis d'aménager une possibilité de participation des chefs traditionnels à l'administration locale (§1), le législateur marginalise toujours la place de la chefferie dans la conduite des politiques locales (§2).

### **§1.- Une garantie de participation au fonctionnement de l'administration locale**

**704.** - La commune est définie dans les législations africaines comme la « collectivité de base ». Toutefois, au regard de l'existence des communautés traditionnelles et coutumières sur l'espace communal, la prise en compte de ces communautés fortement enracinées au sein des sociétés africaines s'avère déterminante dans la conduite de l'action publique locale. De plus, les chefs traditionnels ont été les premiers acteurs de la municipalisation en Afrique dans le cadre des communes mixtes de l'époque coloniale qui intégraient les notabilités coutumières dans les conseils municipaux<sup>1667</sup>. Ainsi, dès l'époque coloniale, se manifeste déjà la tendance à faire coïncider les cadres territoriaux de la décentralisation avec la chefferie traditionnelle, afin de bénéficier de l'influence de cette dernière pour la mobilisation des populations. La période postcoloniale étant marquée par une méfiance à l'égard des chefferies traditionnelles, le Niger et le Togo font partie des rares pays ayant légiféré sur la reconnaissance et la prise en compte formelle de l'existence des chefferies traditionnelles au sein de l'administration locale<sup>1668</sup>. Toutefois, si la participation des chefferies traditionnelles est consacrée (A), elles ne jouent qu'un rôle passif au sein des conseils de collectivités territoriales (B).

---

<sup>1666</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, *op.cit.*, p. 340.

<sup>1667</sup>V. en ce sens, NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, *op.cit.*, p. 365 ; M. TIDJANI ALOU, « La chefferie et ses transformations au Niger. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », *op.cit.*, p. 37 et s.

<sup>1668</sup> On peut également citer : le Ghana et le Cameroun etc.

## A- La participation consacrée des chefs traditionnels aux conseils de collectivités

**705.** - Le droit africain de la décentralisation intègre les chefs traditionnels au fonctionnement des assemblées délibérantes. Cette intégration répond à une volonté commune de développement de la démocratie participative faisant intervenir les corps constitués coutumiers à la prise de décision. Dans les pays de cette étude, la participation s'effectue à travers des modalités différentes, mais elle demeure partielle, car le législateur entérine la dichotomie au sein de la chefferie entre le chef traditionnel et la communauté humaine dont il a la charge<sup>1669</sup>. En effet, dans l'intégration de la chefferie à l'administration locale, il est fait abstraction de la communauté, seul le chef en tant qu'« autorité administrative » et coutumière est concerné par la réforme.

**706.** - La loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo fait une place aux chefs traditionnels dans le chapitre 3 de son titre 1 relatif à la démocratie locale. L'article 22 de ce texte prévoit que « *le chef de canton peut participer aux travaux du conseil de la collectivité territoriale dont il relève sur sa demande ou à la demande dudit conseil, avec voix consultative* ». L'initiative de la participation appartient donc concurremment au chef et à l'assemblée locale. La loi ne fixe pas une proportion de la représentation cheffale au sein de l'assemblée délibérante puisqu'il s'agit d'une simple faculté. Toutefois, dans la mesure où la commune peut être constituée d'un découpage de cantons au sens de l'article 57<sup>1670</sup>, il est possible de s'interroger sur les modalités de la participation du chef de canton. La non-coïncidence des collectivités territoriales avec les contours de la chefferie traditionnelle introduit une différence dans le niveau de représentativité des populations locales. De quelle commune relèvera-t-il ? Ni le législateur de 2007 ni celui de 2019 ne donne une réponse. On pourrait alors supposer que le chef sera réputé relever de la commune dont l'espace recouvre la majorité du territoire cantonal.

---

<sup>1669</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 339.

<sup>1670</sup> Art. 57 : « *La commune est composée d'un ou de plusieurs cantons. Elle peut également être constituée d'un découpage de canton* ».

707. - Au Niger, les notabilités coutumières participent également au fonctionnement des conseils de collectivités territoriales au niveau communal et régional. En effet, les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement, sont membres de droit des conseils municipaux et régionaux. Le code général des collectivités territoriales prévoit qu'en « *cas d'empêchement, le sultan, le chef de province, de canton ou de groupement peut se faire représenter par un des membres de sa cour* »<sup>1671</sup>. Contrairement au Togo, la représentation de la chefferie traditionnelle ne se limite pas seulement aux chefferies de catégories supérieures. Dans les communes urbaines et les communes à statut particulier, « *la représentation de la chefferie traditionnelle est étendue aux chefs de villages, de tribus ou de quartiers* »<sup>1672</sup>. La proportion de sièges réservée à la chefferie traditionnelle varie selon le niveau de collectivité. Ainsi, pour les communes, le nombre de chefs au sein du conseil municipal ne peut excéder le dixième (1/10<sup>ème</sup>) des conseillers élus<sup>1673</sup>. Au niveau régional, il ne peut excéder le cinquième (1/5) du nombre des conseillers élus<sup>1674</sup>.

La désignation des chefs traditionnels au sein des assemblées locales est laissée à la discrétion des chefs eux-mêmes. Les chefs de villages, de tribus ou de quartiers sont désignés par leurs structures en assemblée générale convoquée à cet effet. Les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement concernés sont désignés par la structure régionale de l'Association des chefs traditionnels du Niger. Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales sont ainsi constituées des membres de droits désignés par leurs pairs et des membres élus au suffrage universel. Cette composition particulière, bien que non démocratique, prend en compte les réalités sociales et institutionnelles africaines. Les chefs traditionnels sont également représentés au sein des organes de suivi de la décentralisation<sup>1675</sup>. Aussi, le législateur offre la possibilité pour un chef traditionnel d'être élu conseiller ou maire, à la condition toutefois, qu'il démissionne de son poste de chef traditionnel.

Si les chefs peuvent bénéficier du même droit d'information que les membres élus des conseils, leur participation aux travaux n'est pas assurée sur un mode égalitaire.

---

<sup>1671</sup> Art. 26 du CGCT au Niger.

<sup>1672</sup> *Idem.*

<sup>1673</sup> Art. 26 du CGCT au Niger.

<sup>1674</sup> Art. 101 du CGCT au Niger.

<sup>1675</sup> Il faut relever que la chefferie est faiblement représentée dans ces instances. Au Togo, seulement 5 chefs de cantons sont membres du Conseil national du suivi de la décentralisation. Or, on dénombre 394 cantons sur le territoire national.

## B- Une participation passive des chefs traditionnels aux conseils de collectivités

**708.** - L'impact de l'intégration des chefs traditionnels comme acteurs de la politique locale dans les conseils de collectivités territoriales doit être apprécié avec prudence. Elle apparaît davantage comme symbolique. Les législateurs togolais et nigérien ont introduit une inégalité dans la participation aux travaux délibératoires entre les membres élus et la chefferie traditionnelle. Ces derniers n'ont qu'une voix consultative. Ils ne disposent pas d'un droit de vote pour l'adoption des délibérations. Ainsi, les chefs traditionnels ne sont invités à siéger dans les conseils locaux que pour exprimer une opinion, un avis qui ne lie pas l'assemblée délibérante.

**709.** - Même dans les cas où la loi pose une obligation d'association du chef traditionnel, notamment sur toutes les actions de développement touchant sa communauté, son avis demeure consultatif<sup>1676</sup>. C'est le sens des dispositions de l'article 92 de la loi togolaise du 26 juin 2019 précitée qui dispose que « *le conseil municipal est tenu de consulter le chef de canton sur les questions relatives à l'environnement à la santé, au foncier et à l'élaboration du programme de développement communal. À défaut d'une réponse expresse dans le délai de quinze jours qui suivent la demande, le chef est réputé avoir donné son avis. L'avis du chef de canton est un avis consultatif* ». La faculté de participation à la gestion locale reconnue aux chefs traditionnels ne leur permet pas d'endosser véritablement leur qualité d'agent de développement local qui leur est pourtant expressément reconnue par la loi. Le législateur nigérien prévoit que, « *en matière économique, sociale et culturelle, le chef traditionnel est agent, acteur et partenaire de développement* »<sup>1677</sup>. Les règles modernes d'organisation territoriale mettent à rude épreuve les chefferies traditionnelles. Elles sont partout mises en minorité et condamnées dans les États d'Afrique noire francophone à être de simples institutions culturelles. Il est regrettable que le seul véritable rôle qui leur soit reconnu se cantonne à la garde des « us et coutumes », les laissant en marge des grands enjeux de développement<sup>1678</sup>. La coutume et les traditions africaines, du fait de leur incapacité à

---

<sup>1676</sup> Art. 26 du code des collectivités territoriales au Mali.

<sup>1677</sup> Art. 23, Loi du 13 janvier 2015 préc.

<sup>1678</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation, op.cit.*, p. 238.

intégrer les valeurs et les contraintes issues du droit positif moderne, sont en régression permanente<sup>1679</sup>.

**710.** - Le législateur africain francophone souffre d'un manque d'inventivité dans la création du droit de la décentralisation. Les principes de la décentralisation élaborés en droit français sont repris *in extenso*. Il n'est donc pas surprenant de constater que les réformes en cours en matière de décentralisation n'accordent que peu de place à la chefferie traditionnelle. Pourtant, les pouvoirs publics s'accordent sur leur potentiel de mobilisation des populations, sans la participation desquelles la décentralisation ne saurait être effective. Tout laisse à penser que les réformes sont faites dans un souci de captation de l'aide internationale, sans réelle prise en compte des acteurs locaux. La marginalisation de la chefferie cache en réalité la volonté de la contenir pour éviter d'en faire un concurrent de l'administration locale.

## **§2.- La marginalisation de l'apport des chefferies traditionnelles dans l'administration locale**

**711.** - La décentralisation a frayé la voie à la réaffirmation de la chefferie traditionnelle. L'intégration des chefferies traditionnelles à l'administration moderne des collectivités territoriales paraît nécessaire pour parfaire les objectifs attendus par le mode démocratique de gouvernance institué à travers les principes de la décentralisation. L'influence des chefs traditionnels sur les populations à la base est légitimée par le droit positif en tant qu'elle participe au développement local **(A)**. Il est désormais acquis que la chefferie constitue une entité incontournable de la vie locale, au point que certains craignent qu'elle devienne concurrente de la nouvelle administration locale **(B)**. De ce fait, le positionnement des chefferies traditionnelles au sein des collectivités territoriales demeure marginal.

---

<sup>1679</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 342.

## A- L'apport des chefs traditionnels au développement local

**712.** - La chefferie traditionnelle en Afrique a toujours été au cœur des enjeux politiques nationaux et locaux<sup>1680</sup>. L'échec des politiques d'ajustements structurels menées par les institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, a conduit à un changement de paradigme en matière de développement. Désormais, les acteurs locaux sont appelés à jouer un rôle important dans la conduite de l'action publique. Les pouvoirs publics prennent conscience que le développement ne peut se faire sans une mobilisation effective au niveau local. Les États africains, en adoptant la décentralisation comme mode principal de gouvernance, ambitionnent d'associer les différents acteurs locaux, aux premiers desquels figurent les chefs traditionnels, au nouveau projet de développement.

**713.** - L'institution cheffale gardienne des us et coutumes prend une part active dans la vie politique locale, endossant le rôle d'agent de développement local dotée d'une forte capacité de mobilisation des ressources au niveau local. Les chefs traditionnels associés à cette nouvelle dynamique de développement contribuent à la mise en place des comités de développement et au développement économique social<sup>1681</sup>. Au Togo, le gouvernement a adopté en 2012 un décret relatif aux comités villageois de développement à la base<sup>1682</sup> qui a permis de renforcer l'influence de la chefferie traditionnelle sur la vie publique au niveau local. Le décret du 29 février 2012 prévoit que les Comités villageois de développement (CVD) ou les Comités de quartier de développement (CDQ) sont créés à l'initiative de la population d'un quartier ou d'un village. Toutefois, la convocation de l'assemblée qui consacre la création de ces comités relève de la compétence du chef de village ou de quartier. Une fois les comités créés et leur existence juridique reconnue, les chefs restent continuellement présents dans leur fonctionnement. Ils peuvent décider de le réunir en session extraordinaire. Le décret précité place ainsi sous l'autorité des chefs traditionnels l'action de des comités, considérés comme de véritables outils pour assurer le développement

---

<sup>1680</sup> M. TIDJANI ALOU « La chefferie au Niger et ses transformations. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », *op.cit.*, p. 2.

<sup>1681</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales. Contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 216.

<sup>1682</sup> Décret n° 2012-005/PR du 29 février 2012 relatif aux comités villageois de développement à la base.

des collectivités locales. L'implication des chefs traditionnels dans le fonctionnement et la coordination de ces entités locales permet aux populations des localités reculées de s'identifier dans les actions menées. Elles constituent aussi un lieu d'apprentissage de la démocratie<sup>1683</sup>.

**714.** - Le chef traditionnel citoyen local, bénéficiant d'une légitimité démocratique, participe et fait participer la collectivité villageoise au développement local<sup>1684</sup>. Au Niger, certains chercheurs, à l'instar d'Olivier de Sardan<sup>1685</sup>, Souleymane Abba<sup>1686</sup>, Kimba Idrissa<sup>1687</sup>, ou encore Mahaman Tidjani Alou<sup>1688</sup>, montrent comment la chefferie traditionnelle ne cesse de se métamorphoser depuis l'époque coloniale, marquant ainsi par sa permanence et son poids, la vie sociopolitique du pays au niveau des cantons, villages, fractions ou quartiers. Même si les fonctions autrefois symboliques des chefs traditionnels tendent à disparaître, les attributions des autorités coutumières et traditionnelles ne cessent de se renouveler à travers les politiques de décentralisation.

**715.** - Dans les pays africains marqués par une économie qualifiée à tort d'informelle<sup>1689</sup>, car échappant au cadre fixé par les bureaucraties administratives, la chefferie traditionnelle est un atout indispensable pour le recouvrement des impôts et taxes locaux. Au Togo, dans les années 1975, pour des raisons politiques liées aux idéaux du parti unique, le chef de l'État d'alors, le Général Gnassingbé Eyadema, a décidé de supprimer la compétence de recouvrement de l'impôt local des chefs traditionnels<sup>1690</sup>. Or, beaucoup d'activités assujetties aux impôts et taxes sont entreprises dans les villages sans que le pouvoir communal ne puisse les contrôler. La proximité du chef traditionnel avec sa population lui permet de connaître les différentes activités économiques entreprises sur le territoire de la chefferie, ainsi que leurs auteurs. C'est ce qui justifie le maintien du rôle d'agent de recouvrement des chefs

---

<sup>1683</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales. Contribution à l'étude des processus de décentralisation*, *op.cit.*, p. 220.

<sup>1684</sup> B. L. TOUERE ELENGA, *Fait ethnique, droit public et gouvernance de l'État en Afrique subsaharienne francophone : Contribution à la théorie de l'État africain*, *op.cit.*, p. 236.

<sup>1685</sup> « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », *Tiers-Monde*, n°157, 1999.

<sup>1686</sup> « La chefferie traditionnelle en question », *Politique Africaine*, n° 38, 1990, pp. 51-60.

<sup>1687</sup> « La dynamique de la gouvernance : administration politique et ethnicité au Niger », in *Chefferie traditionnelle et l'État postcolonial en Afrique de l'Ouest*, Actes du colloque international, 19-22 mars 2000, Niamey (Niger), pp. 20-24.

<sup>1688</sup> « La chefferie et ses transformations au Niger. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », *op.cit.*, p. 1.

<sup>1689</sup> C. BEAUCHAMP (dir.), *Démocratie, culture et développement en Afrique noire*, L'Harmattan, 1997, p. 80.

<sup>1690</sup> Y. MARGUERAT, « L'État et l'organisation territoriale du Togo », *Afrique Contemporaine*, n°145, 1/88, p. 48.

traditionnels au Niger et au Mali. En effet, dans la loi précitée du 13 janvier 2015 relative à la chefferie traditionnelle, l'alinéa 2 de l'article 14 dispose que « *sous l'autorité du président du conseil municipal, le chef de quartier, le village, la tribu, de chefferie particulière ou de fraction à la charge de la collecte de la taxe municipale frappant les membres de sa communauté* ».

**716.** - Les chefferies traditionnelles apparaissent comme de véritables canaux politiques par lesquels passe le développement local en Afrique. La coordination par les chefs traditionnels des initiatives des populations à la base constitue un catalyseur du développement. La chefferie traditionnelle mobilise et assure la participation active des populations locales à la vie politique, économique, sociale et culturelle, par le biais, notamment des comités de développement et de leur contribution à l'amélioration des recettes fiscales des collectivités territoriales. Cependant, l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis de l'institution cheffale demeure ambivalente. Confinées dans un rôle de gardien des valeurs traditionnelles, les chefferies traditionnelles occupent tout de même une place importante dans la vie publique locale. Cette position de la chefferie, de plus en plus affirmée au regard de l'organisation administrative territoriale, fait d'elle un acteur politique concurrent.

#### B- Les chefs traditionnels, des acteurs concurrents de la vie politique

**717.** - Dans la plupart des sociétés plurales à l'instar de celles qui composent les États africains, la politique de décentralisation présente des risques essentiellement liés aux tensions socioprofessionnelles, tribales ou ethniques, qui peuvent être ravivées dans les jeunes États en construction<sup>1691</sup>. Ainsi, l'analyse du droit africain de la décentralisation ne peut se faire sans une prise en compte du fait ethnique. Ce qui, au demeurant, n'est pas une spécificité africaine lorsqu'on observe la montée des revendications autonomistes et la consécration d'un droit à la différenciation en Occident, et notamment en France<sup>1692</sup>. Certes, le problème ne se pose pas en des termes identiques. La différence ne réside pas dans la nature, mais dans le degré auquel se pose la question dans les États d'Afrique noire francophone, où l'affirmation identitaire

---

<sup>1691</sup> P. LOUM, *La politique de décentralisation et les nouvelles stratégies de développement*, op.cit., p.16.

<sup>1692</sup> Voir not., Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

peut être une garantie d'une carrière politique et d'accès à une situation sociale enviable<sup>1693</sup>. Les chefferies traditionnelles sont le lieu de cristallisation par excellence de l'appartenance identitaire pouvant constituer un obstacle à l'unité nationale<sup>1694</sup>.

**718.** - Les pouvoirs publics craignent alors qu'une implication trop importante des chefs traditionnels dans la vie politique locale ne favorise l'expansion des partis politiques à base ethnique. Il se poserait alors la question de la neutralité politique des chefs traditionnels. La représentation d'un parti politique quelconque les conduirait à choisir un camp politique, risquant ainsi de compromettre la confiance et le respect des sujets-citoyens qui font partie d'un bord politique différent<sup>1695</sup>. Cette situation porte en elle les germes de conflits interethniques, dans la mesure où la chefferie traditionnelle n'est pas constituée que de membres appartenant à un même groupe ethnique. La crainte de la multiplication, au niveau local, des partis politiques constitués sur des considérations ethniques est d'autant plus grande dans les chefferies où la désignation du chef traditionnel est ouverte à la consultation populaire. Elle se traduirait alors par la volonté d'un groupe ethnique d'assurer par tous moyens l'élection d'un membre de son groupe afin de préserver sa domination sur les groupes minoritaires composant la localité. Le risque d'un conflit ouvert serait alors patent.

**719.** - Le constat dressé au niveau local vaut également au sommet de certains États en Afrique. Koffi Ahadzi Nonou fait d'ailleurs remarquer que le tribalisme ou l'ethnicité est « *un terreau des activités politiques* » dans la mesure où la composition des partis politiques reflète de moins en moins la diversité nationale. « *Leurs bases sociales respectives demeurent fondamentalement tribales et le pouvoir réel appartient au fondateur ou principal dirigeant entouré d'un petit noyau occulte de conseillers ethniquement proches agissant en marge des organes officiels au profil tribal très avenant* »<sup>1696</sup>. L'identité ethnique reste un élément politique important, surtout en matière électorale. « *Les structures favorisant la participation au pouvoir politique sont essentiellement organisées suivant la logique des clivages ethniques* »<sup>1697</sup>, transformant ainsi les groupes ethniques en groupes d'intérêts politiques.

---

<sup>1693</sup> A. T. KOKO, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales. Contribution à l'étude des processus de décentralisation, op.cit.*, p. 225.

<sup>1694</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>1695</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>1696</sup> K. AHADZI-NONOU, « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », in *Les voyages du droit, Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Breillat*, LGDJ, 2011, pp. 19-25.

<sup>1697</sup> M. MARTINIELLO, *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, PUF, 1995, pp. 61-62.

Le fait ethnique étant un moyen sûr d'accéder à une légitimité démocratique<sup>1698</sup>, les pouvoirs publics s'en assurent le monopole avec une instrumentalisation des chefferies traditionnelles, tout en amenuisant le rôle de ces dernières dans les arènes locales.

**720.** - Le rôle des collectivités villageoises dans la vie socio-économique locale n'est plus à démontrer, en revanche, la part qu'elles doivent prendre dans la conduite des politiques locales reste à clarifier. Conscient de son influence sur les populations locales, notamment en milieu rural, le pouvoir central cherche à en faire des intermédiaires sans pour autant faire du chef traditionnel un substitut au maire. Enrôlé par le pouvoir politique en place, les chefferies traditionnelles d'aujourd'hui ne sont guère mieux loties que celles d'hier soumises à l'autorité coloniale.

---

<sup>1698</sup> Cf. S. H. F. KAKAI, *Le vote ethnique au Bénin. Contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, thèse, dactyl., Université d'Abomey-Calavi, 2011.

## Conclusion du chapitre 2

**721.** - « Deuxalebasses placées sur une même surface d'eau finissent par se cogner »<sup>1699</sup>. La chefferie traditionnelle comme élément de l'organisation administrative et territoriale se laisse difficilement saisir par le juriste habitué à partir des catégories préétablies pour appréhender le réel<sup>1700</sup>. Les politiques de décentralisation ont permis de réintégrer ces structures traditionnelles au fonctionnement de l'administration locale. Cependant, leur nature juridique reste encore incertaine. La chefferie traditionnelle a du mal à intégrer la typologie des cadres classiques de l'organisation administrative et territoriale des États en Afrique noire francophone. C'est donc avec un embarras certain que les faiseurs de lois contemporains, à la suite du colon français, ont désigné comme « unité administrative », la chefferie traditionnelle. Le malaise de cette classification forcée se perçoit aisément à travers les « béquilles et artifices » juridiques mis en place pour gérer cette structure juridique<sup>1701</sup>. Il s'agit d'une véritable « camisole »<sup>1702</sup> de force dont s'accommode difficilement l'institution.

**722.** - La chefferie traditionnelle est aujourd'hui confrontée aux défis de la décentralisation et du développement local. La communalisation intégrale des territoires étatiques sur la base de regroupement de cantons institue dans l'espace territorial jusque-là contrôlé par les chefs traditionnels des pouvoirs officiels. Si, jusqu'ici, les pouvoirs publics ont réussi à ménager les rapports entre la chefferie et les collectivités territoriales, c'est en marginalisant les premières et en inféodant les chefs à l'administration moderne. Pour redonner toute sa place à la chefferie traditionnelle en Afrique francophone dans l'administration du territoire, le législateur devrait lui reconnaître la qualité de collectivité décentralisée. Il s'agirait d'une catégorie particulière de collectivité qui se verrait confier des compétences principalement en matière culturelle, touristique et économique. La chefferie-collectivité territoriale serait dirigée par un chef désigné dans le respect des coutumes locales et doté d'un organe délibérant

---

<sup>1699</sup> Proverbe africain cité par B. L. TOUERE ELENGA, *Fait ethnique, droit public et gouvernance de l'État en Afrique subsaharienne francophone. Contribution à la théorie de l'État africain*, op.cit., p. 256.

<sup>1700</sup> C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés Juridiques et dérives politiques » *Afrique et Développement*, vol. 25, n°3/4, 2000, p. 77.

<sup>1701</sup> C. TRIMUA, « Le statut juridique de la chefferie traditionnelle au Togo : incertitudes et ambiguïtés », *Atelier de Sokodé sur La place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation*, 2007, <https://base.afrique-gouvernance.net/docs/trimua1.pdf>. Consulté le 31 aout 2022.

<sup>1702</sup> C. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés Juridiques et dérives politiques » op.cit., p. 78.

composé pour partie des notables coutumiers et de l'autre des membres élus au suffrage universel<sup>1703</sup>. Ce n'est qu'en procédant ainsi que le législateur africain prendrait en compte la réalité de la société africaine. Cette dernière est marquée par une ambivalence : les citoyens vivent le principe de l'égalité républicaine tout en s'accommodant de l'influence persistante de la chefferie traditionnelle<sup>1704</sup>.

---

<sup>1703</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>1704</sup> P. KIEMDE, « Le bicaméralisme en Afrique et au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de droit*, n° 2, 1992, p. 27.

## Conclusion du titre 2

723. - La décentralisation n'induit pas par elle-même la démocratie locale. L'institutionnalisation d'un espace public local suppose la création d'un cadre propice, dans lequel les décisions des autorités locales sont soumises à l'épreuve de la « déconstruction »<sup>1705</sup>. À défaut, la démocratie locale ne saurait être plus qu'un mythe, dont le récit se construit dans le droit de la décentralisation, faisant ainsi miroiter le rêve d'un renouveau démocratique au sein des territoires locaux<sup>1706</sup>. En Afrique, la responsabilisation progressive des populations locales conduit à une mise à l'épreuve de la légitimité des autorités locales. Le suffrage universel n'épuise plus, à lui seul, l'expression des populations, qui cherchent à prendre davantage part à la conduite de l'action publique locale. La représentation doit être complétée par des mécanismes de participation citoyenne.

724. - Pour l'heure, la démocratie du *dedans* comme du *dehors* reste de l'ordre des professions de foi des acteurs politiques. Le slogan « *nous déciderons par nous-mêmes de nos affaires* » entonné au cours des campagnes de sensibilisation et d'information des populations sur le processus de décentralisation reste encore largement de l'ordre des virtualités<sup>1707</sup>. Les organisations sociales traditionnelles, dont le pouvoir d'influence et de mobilisation n'est aucunement remis en question, cherchent toujours leur place au sein des institutions locales. La forte légitimité des chefs traditionnels étant insuffisamment prise en compte par le processus de décentralisation, l'enracinement ainsi que l'appropriation de cette politique institutionnelle à la base sont mis à mal.

---

<sup>1705</sup> J. CAILLOSE, « Ce que la constitution française donne à voir de la démocratie locale », in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreaux*, Economica, 2002, p. 43.

<sup>1706</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>1707</sup> C. NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, op.cit.*, p. 342 et s.



## Conclusion de la partie 2

725. - À l'issue des analyses qui précèdent, nous pouvons dire sans risque de nous tromper que l'État entretient une emprise certaine sur les collectivités territoriales. L'ampleur de cette emprise est telle qu'elle annihile l'autonomie des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont fortement dépendantes de l'État pour l'exercice des compétences décentralisées, que ce soit pour les ressources financières ou pour l'expertise technique. En plus de l'attribution des moyens, l'État exerce sur les collectivités territoriales une tutelle qui, si, elle peut se justifier juridiquement, entrave la liberté d'action des collectivités. Les collectivités territoriales africaines évoluent dans un cadre inapproprié, marqué par l'étroitesse des marges de manœuvre dont elles disposent. Il faut ajouter à cette situation le manque de prise en compte des réalités sociologiques dans le processus de décentralisation et la faible implication des citoyens à la gouvernance locale. Dans ces conditions, la décentralisation apparaît comme un avatar de la centralisation administrative. Il ne peut être question, dans une telle logique, d'une quelconque autonomie locale. Par conséquent, le processus de construction de l'État décentralisé en Afrique est pour l'heure artificiel. Les réformes en cours doivent se débarrasser du poids du passé et s'en remettre aux ressources du vécu et du spontané qui sont précisément à la racine de la décentralisation<sup>1708</sup>. Dès lors, l'essor d'une véritable décentralisation africaine doit passer par « *un effort d'inventivité dans l'appareillage institutionnel (...) tout en ménageant des cadres juridiques favorables aux expérimentations locales, respectant la diversité des communautés socio-ethniques* »<sup>1709</sup>. L'analyse du discours des différents acteurs semble révéler que l'heure n'est pas encore à ce genre de transformation sociale.

---

<sup>1708</sup> B. FAURE, « “Penser le changement” ou “changer le pansement” ? », *AJDA*, 2014, p. 600.

<sup>1709</sup> J. FIALAIRE, « L'organisation des métropoles dans les États d'Afrique noire francophones », *op.cit.*, p. 220.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

«La malédiction la plus commune, c'est d'être la dupe de bonne foi d'hypocrisie collective, habile à mal poser les problèmes pour mieux légitimer les odieuses solutions qu'on leur apporte»<sup>1710</sup>.

726. - L'ambition de la présente recherche était de parvenir à décrire les rapports entre l'État et les collectivités territoriales dans les pays de l'espace ouest-africain francophone afin de pouvoir déterminer le degré de réalisation de l'autonomie locale. Notre objet d'étude était donc orienté sur les collectivités territoriales en tant que structure disposant d'une habilitation constitutionnelle à s'administrer librement dans les conditions déterminées par le législateur. D'emblée, une telle démarche était loin d'être aisée. Ainsi que le remarquait Gérard Marcou dans une étude sur l'autonomie communale en Europe, contrairement à ce que l'on pourrait penser, « le niveau de décentralisation, ou d'autonomie, ne peut pas se mesurer seulement par le volume des compétences exercées [...]. Beaucoup plus importante que le volume des compétences est l'étendue des marges de manœuvre. Or, celle-ci est beaucoup plus difficile à apprécier »<sup>1711</sup>. En outre, cette difficulté se décuple lorsqu'il s'agit d'évaluer l'étendue de la marge de manœuvre des collectivités territoriales dans les États africains de succession française. En effet, dans ces pays, la question de l'effectivité du droit se pose avec une certaine acuité. À notre sens, les réformes engagées par les États africains subsahariens, à partir de 1990, ne donnent qu'à voir une décentralisation apparente. Présentée au départ comme un contre-pied de la centralisation et un catalyseur du développement, la décentralisation s'est révélée être un moyen de redéploiement de la centralisation et de renforcement des inégalités.

---

<sup>1710</sup> A. CÉSAIRE, *Discours sur le colonialisme*, Présence Africaine, 1950.

<sup>1711</sup> G. MARCOU, « L'autonomie communale : étude comparative », *op.cit.*, p. 84-85.

727. - Ainsi formulée, cette conclusion appelle une remarque ; celle de l'inexistence d'un contentieux local, qui constitue, sans aucun doute, une limite de la présente recherche<sup>1712</sup>. Sous prétexte d'une certaine collaboration apaisée, les autorités locales traduisent très rarement l'État en justice<sup>1713</sup>. Or, l'accès à la justice, l'interprétation des normes par le juge ainsi que les pouvoirs de sanction dont il dispose constituent une condition d'effectivité et de concrétisation des règles<sup>1714</sup>. La démonstration s'est donc essentiellement appuyée sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires, les travaux de doctrine, et même sur le comportement des différents acteurs impliqués dans le processus de la décentralisation. En partant de ces éléments, la vérification de notre hypothèse de départ s'est articulée autour de deux axes : la réception des normes ; et leur mise en œuvre.

728. - Sur le premier axe, l'étude a mis en évidence les caractères communs, à quelques exceptions près, des institutions décentralisées dans les États de l'espace ouest-africain francophone. Ces dernières sont une reproduction du modèle décentralisé de l'ex-métropole. Plusieurs décennies après les indépendances, les réformes menées en matière de décentralisation n'ont pas permis de rompre avec la dépendance à l'égard de modèles territoriaux étrangers qui demeurent peu adaptés aux contextes et aux peuples auxquels ils s'appliquent. Et pour cause, la colonisation a laissé de profonds traumatismes au continent africain. L'ensemble des travaux des explorateurs<sup>1715</sup> du continent africain ont favorisé la dissémination de l'idée selon laquelle les traditions africaines seraient réfractaires au progrès et incapables de s'autoréguler. Or, on a pu observer en Afrique noire francophone l'existence de groupements humains organisés *a minima* autour des chefferies traditionnelles<sup>1716</sup>. Ces dernières étaient de véritables institutions et marqueurs d'identités culturelles, sociologiques et humaines qui auraient pu servir de socle à la création de collectivités territoriales autonomes si leur évolution n'avait pas été bouleversée par le fait colonial et l'introduction de l'État « moderne » et de ses techniques. L'autonomie originelle des structures de peuplement n'a

---

<sup>1712</sup> Un constat partagé par les différents auteurs qui entreprennent un travail de recherche sur le droit des collectivités en Afrique. Voir not., C. NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, *op.cit.* p. 354.

<sup>1713</sup> *Idem.*

<sup>1714</sup> Cf. J. BETAILLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne*, *op.cit.*, p. 73 et s.

<sup>1715</sup> Ethnologues, anthropologues, juristes etc.

<sup>1716</sup> L. NGOMO TSIMI, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse, dactyl., Université Paris-Est, 2010, p. 26 et s.

donc pas résisté à la création de l'État et de la personnalité juridique, qui a permis la naissance au sein de l'État de collectivités territoriales<sup>1717</sup> à l'autonomie réduite.

Au-delà de l'impact de la colonisation, la « dictature du développement » a permis de projeter sur les sociétés africaines les mythes de l'Occident. Les réformes entreprises depuis les indépendances en faveur de la décentralisation à la suite de la remise en cause de l'État centralisé sont essentiellement dictées par les pays pourvoyeurs de l'Aide publique au développement et les institutions internationales financières. La décentralisation s'est érigée en norme indiscutable du progrès et de la lutte contre la pauvreté. Cette forte implication de la communauté internationale faisant de la décentralisation une valeur absolue — une conditionnalité de l'accès aux financements extérieurs — a contribué au renforcement des tentatives mimétiques. À travers le maintien d'une coopération administrative et décentralisée, l'élaboration des guides sur la conduite des politiques de décentralisation, il fut proposé aux États africains de revêtir des formes institutionnelles produites ailleurs, fruit d'une histoire millénaire dont les initiateurs ne pouvaient imaginer les contours actuels que celles-ci prendraient<sup>1718</sup>. Felwine Sarr, dans son essai *Afrotopia*, s'interroge sur le réel bénéficiaire de ce mimétisme à la fois contraint et voulu. En réalité, le mime ne profite qu'aux États exportateurs et à l'élite dirigeante : on ne peut se réaliser pleinement sous le mode de l'imitation permanente, de la greffe, et l'extraversion<sup>1719</sup>. Desservant les missions qu'on lui assigne, compte tenu de l'application des principes inadéquats aux nécessités d'un pays en voie de développement, ce phénomène mimétique en matière de décentralisation profite, au premier chef, aux « détenteurs des pouvoirs administratifs, qui ne peuvent faute d'autres ressources sociales, légitimer leur pouvoir que par référence à un modèle utopique, servant un intérêt général mythique, une mission civilisatrice hypothétique, mais confirmée par les organisations internationales »<sup>1720</sup>. De ce fait, la proposition faite aux États africains de reproduire un modèle préfabriqué où les pratiques sociales anciennes n'ont aucune place sert une stratégie d'influence internationale des nations développées.

Dans ces conditions, l'ordre juridique dans les États africains de succession française apparaît incohérent. Par conséquent, il est peu susceptible d'influer sur les comportements

---

<sup>1717</sup> F. MUGNIER, *La personnalité juridique des collectivités territoriales. Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, thèse, Dalloz, 2022.

<sup>1718</sup> F. SARR, *Afrotopia*, Philippe Rey, 2016, pp. 22-23.

<sup>1719</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>1720</sup> D. DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, op.cit., p. 127.

des acteurs. L'importation de modèles institutionnels étrangers, sans une réflexion préalable sur ce qui conviendrait ou non aux populations locales, constitue la première cause de l'échec des États africains à mettre en place des institutions décentralisées autonomes et viables.

**729.** - Sur le second axe, nos développements ont porté sur les conditions de construction d'un État décentralisé, notamment sur les facteurs de réalisation de la libre administration et de la démocratie locale. Il a pu ainsi être relevé que malgré la consécration constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales, la décentralisation en Afrique offre bien de commodités au pouvoir central. Sa mise en œuvre n'a pas sonné l'heure de la transformation de l'État jacobin hérité de la période coloniale et de son emprise sur le territoire.

L'État, « grand architecte du local »<sup>1721</sup>, conçoit la décentralisation comme une projection dans le local de sa finalité première qui demeure l'unité et l'indivisibilité de la République. Par conséquent, le mouvement décentralisateur s'accompagne, tout comme pendant la colonisation, d'une négation des autonomies. En clair, les collectivités territoriales sont pleinement intégrées à l'État qui définit leur liberté en fonction de ses besoins au niveau national. La décentralisation en Afrique a donc conduit à un renforcement du pouvoir étatique. En l'absence de règles constitutionnelles claires sur la répartition des compétences, les collectivités territoriales sont soumises au bon vouloir de l'État-législateur qui détermine les conditions d'exercice dans les domaines de la vie locale. À la vérité, l'action est dictée aux autorités décentralisées sans aucune marge d'opportunité en rapport avec les données concrètes de leur territoire<sup>1722</sup>. Aussi, dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales sont placées sous la tutelle permanente de l'État. La mutation annoncée du contrôle *a priori* vers un contrôle *a posteriori* n'a pas eu lieu. Par ailleurs, l'absence d'un contentieux administratif local abondant ne contribue pas à l'épanouissement des libertés locales ni à l'affirmation d'un pouvoir administratif local. En fin de compte, les autorités décentralisées n'ont pas les moyens de leur politique.

La réussite du processus de décentralisation dépend dans une grande mesure de la qualité de la gestion locale et des ressources financières mises à disposition des collectivités

---

<sup>1721</sup> J.-F. BRISSON, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Dr. Adm.*, n° 3, 2011, étude 5.

<sup>1722</sup> Cf. B. FAURE, « Différenciation », *AJDA*, 2022, p. 1367 ; « Différenciation des normes : jeu de dupes », *RFDA*, 2021, p. 313.

territoriales. L'autonomie locale suppose qu'elles puissent disposer de fonctionnaires territoriaux compétents et en nombre suffisant. Le cadre de gestion du personnel local est claqué sur celui de l'État alors même que ce dernier n'est pas exempt de critiques en matière de management des ressources humaines. L'émergence du développement local passe non seulement par une meilleure gestion du personnel, mais aussi par une amélioration du régime rémunérateur afin d'attirer les meilleurs profils que ce soit pour les agents locaux ou pour les élus locaux. Une telle démarche suppose, toutefois, que les collectivités territoriales disposent de ressources financières suffisantes. La décentralisation territoriale appelle nécessairement à une redéfinition de l'autonomie financière. Les collectivités territoriales sont dépendantes des concours financiers du pouvoir central en raison de l'insuffisance de ressources propres. De plus, le caractère obligatoire de certaines dépenses réduit la marge de manœuvre des autorités décentralisées. Avec la multiplication de ces dépenses, les autorités locales perdent tout pouvoir de décision. Les finances locales doivent donner aux collectivités territoriales une base plus saine et plus autonome à leur activité et faire d'elles de véritables partenaires des autorités centrales sans donner cette impression d'être à la solde de l'État<sup>1723</sup>. Pour l'heure, le cordon ombilical a dû mal à se défaire. L'autonomie des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest demeure une arlésienne.

Au-delà des considérations administrative et financière, l'autonomie locale entretient dans le discours politico-administratif un lien étroit avec la démocratisation de la vie publique. La décentralisation en Afrique devait à la fois faire advenir le développement et la démocratie par la proximité qu'elle implique. En ce sens, il a été relevé que la décentralisation repose également sur une dimension politique. Selon Jacques Baguenard, le fondement de tout pouvoir politique consiste à « *contribuer à satisfaire les besoins élémentaires de survie du groupe concerné et des individus qui le composent* »<sup>1724</sup>. Or, telle est la mission confiée aux collectivités territoriales africaines. La décentralisation implique donc l'existence d'un « conseil élu » pour la mise en œuvre de l'action publique locale. Si le principe de l'élection des organes décentralisés est désormais un acquis, ni le fonctionnement interne des assemblées délibérantes ni la consécration des mécanismes de démocratie directe ne garantissent une réelle participation des élus d'opposition et des populations locales. Les autorités traditionnelles combattues depuis la colonisation demeurent résilientes et posent un véritable problème à l'État moderne

---

<sup>1723</sup> C. CHABROT, *La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français*, op.cit., p. 514.

<sup>1724</sup> J. BAGUENARD, *L'État, une aventure incertaine*, Ellipses, coll. « Mise au point », 1998, p. 25.

postcolonial. Véritable actrice du développement local et de mobilisation des populations locales, la chefferie traditionnelle a du mal à intégrer la typologie des cadres classiques de l'organisation administrative et territoriale des États en Afrique noire francophone.

**730.** - Fondamentalement, cette recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales en l'Afrique de l'Ouest est une invitation à l'invention d'un nouveau modèle. L'Afrique a trop souvent été le continent des expérimentations diverses, elle doit désormais se réinventer en s'appuyant sur ses réalités locales. Les dirigeants africains doivent comprendre que l'Afrique « *n'a personne à rattraper. Elle ne doit plus courir sur les sentiers qu'on lui indique, mais marcher prestement sur le chemin qu'elle se sera choisi* »<sup>1725</sup>. La seule urgence du continent est celle d'être à la hauteur de ses potentialités. Cela passe notamment par la franche constatation de l'inadéquation du modèle et des principes de décentralisation hérités de la colonisation. Il faut donc repenser le système en assumant clairement la mise en place d'une co-administration, plutôt que d'une décentralisation territoriale, dans laquelle l'État guide, autorise, finance, ordonne, et contrôle. La décentralisation doit être pensée comme un facteur d'unité qui permet au système juridique de s'adapter à la diversité des situations concrètes. Il nous semble que l'État en Afrique doit, en ce sens, réinterroger la question ethnique et celle des chefferies traditionnelles dans les réformes territoriales. Ce faisant, ces réformes parviendront à aligner les formes institutionnelles sur les cadres mentaux et les systèmes de significations traditionnelles qui demeurent présents dans l'espace local. La cohérence de l'ordre juridique qui en découlera facilitera l'atteinte des objectifs fixés. L'Afrique doit cesser dans son processus de réinvention d'être une pâle copie de l'Occident. Dès les indépendances, en 1961, Frantz Fanon tirait déjà la sonnette d'alarme en ces termes : « *Ne payons pas de tribut à l'Europe en créant des États, des institutions et des sociétés qui s'en inspirent. L'humanité attend autre chose de nous et cette imitation caricaturale est obscène. Si nous voulons transformer l'Afrique en autre Europe, alors confions à des Européens les destinées de nos pays, ils sauront mieux faire que les mieux doués d'entre nous. Mais si nous voulons la porter à un niveau différent de celui où l'Europe l'a manifestée, alors il faut inventer (...)* »<sup>1726</sup>. Le diagnostic est désormais établi. L'État en Afrique est appelé à résoudre ses propres contradictions.

Bordeaux, octobre 2022

---

<sup>1725</sup> F. SARR, *Afrotopia*, Philippe Rey, 2016, p. 152.

<sup>1726</sup> F. FANON, *Les Damnés de la terre*, La découverte 2002.

## BIBLIOGRAPHIE

(Liste des principaux ouvrages mobilisés dans le travail de thèse)

### I- Dictionnaires, Répertoires et Encyclopédies

**ALLAND D., RIALS S.** (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige », 2010.

**ANDRIANTSIMBAZOVINA J., GAUDIN H., MARGUÉNAUD J.-P., RIALS S., SUDRE F.** (dir.), *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, coll. « Quadrige », 2008.

**ARNAUD A.-J.** (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, coll. « Anthologie du droit », 2018.

**BECET J.-M.**, Communication des documents des collectivités territoriales au public : régimes particuliers, *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, folio n°12212, act. 2021.

**BEQUET L.** (dir.), *Répertoire du droit administratif*, 1882-1911, Paul Dupont, 28 volumes.

**BENOIT F.-P.**, « Les attributions générales », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, folio n° 2012.

**BENOIT F.-P., BENOIT J.**, « Conseil municipal : régime des délibérations », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, 2011, folio n° 300.

**COMBEAU P.**, « Action extérieure des collectivités territoriales », in JCP- A, Fasc. 129-40.

**CORNU G.**(dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. « Quadrige » 12<sup>ème</sup> éd., 2018.

**DOUENCE J.-C.**, « Statut constitutionnel des collectivités locales », in *Encyclopédie des collectivités locales*, Dalloz, folio n° 63.

**JANICOT L.**, « Coopération intercommunale. Règles communes », in JCP- A, Fasc. 129-20.

**KADA N., PASQUIER R., COURTECUISSÉ C., AUBELLE V.** (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2017.

**KADA N., MATHIEU M.** (dir.), *Dictionnaire d'administration publique*, PUG, 2014.

**PONTIER J.-M.**, « Région : collectivité territoriale », in Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, folio n°1710, act. 2022.

**VERPEAUX M.**, « Principes d'organisation administrative », in JCP- C, Fasc. 10.

## II- OUVRAGES, TRAITÉS ET MANUELS

**ALBERTINI J.-B.**, *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'État*, Economica, 1997.

**AUBY J.-B.**,

- *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. « Systèmes Droit », 2006.
- *La globalisation, le droit et l'État*, Montchrestien, coll. « Clefs-Politique », 2003.

**AUBY J.-B., AUBY J.-F., NOGUELLOU R.**, *Droit des collectivités locales*, PUF, coll. « Thémis », 2015.

**BAGUENARD J.**, *La décentralisation*, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2004.

**BLONDIAUX L.**, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008.

**BOURJOL M.**, *Les districts urbains*, Berger-Levrault, 1963.

**BURON M.**, *Décentralisation : l'âge de raison*, La documentation française, 1994.

**BADIE B.**, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, 1992.

**BAGUENARD J.**, *La décentralisation*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? », 2004, p. 45.

**BAGUENARD J., BECET J.-M.**, *La démocratie locale*, PUF « Que sais-je ? », 1995, p. 97.

**BALANDIER G.**, *Anthropologie politique*, PUF, coll. « Quadrige », 2013, p.119.

**BAUDIN-CUILLERE F.**, *Principe de subsidiarité et administration locale*, LGDJ, 1995.

**BAYART J.-F.**, *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Fayard, 1989.

**BIGOT G.**,

- *L'administration française. Politique, droit et société, t. I (1789-1870)*, LexisNexis, coll. « Manuel » 2014.
- *L'administration française. Politique, droit et société, t. II (1870-1944)*, LexisNexis, coll. « Manuel », 2014.

- BUCHMANN J.**, *L'Afrique noire indépendante*, LGDJ, 1962.
- BURDEAU G.**, *Traité de science politique*, t. I, LGDJ, 1980.
- BODINEAU P., VERPEAUX M.**, *Histoire de la décentralisation*, PUF, 1997.
- BOURMAUD D.**, *La politique en Afrique*, Montchrestien « Clefs », 1997.
- CAILLOSSE J.**, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, Coll. « Droit et société », 2009.
- CARRE DE MALBERG R.**, *Contribution générale à la théorie de l'État*, Sirey, 1920.
- CHAMPEIL-DESPLATS V.**, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2016.
- CHAPUS R.**, *Droit administratif général*, Montchrestien, coll. « Domat droit public », 2001.
- CHAVRIER G.**, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2011.
- CHEVALLIER J.**,
- *Science administrative*, PUF, coll. « Thémis », 2013.
  - *Institutions politiques*, LGDJ, Coll. « Systèmes », 1996.
  - *L'État de droit*, LGDJ, coll. « Clefs », 2017.
- COMBACAU J. SUR S.**, *Droit international public*, Montchrestien, 2014.
- COPANS J.**, *Anthropologie, science des sociétés primitives*, Paris, Ed. Denoël, 1972.
- DANDA M.**, *Niger, une décentralisation importée : une comparaison avec la France*, L'Harmattan, 2013.
- DAVID R.**, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, 1964.
- DEBBASCH C.**, *La décentralisation pour la rénovation de l'État*, PUF, 1976.
- DE HEUSCH L.**, *Le Pouvoir et le sacré*, Bruxelles, Annales du Centre d'étude des religions, 1962.
- DELAVIGNETTE R.**, *Les vrais chefs de l'Empire*, Gallimard, 1939.
- DEMERS V.**, *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, Montréal, Thémis, 1996.
- DE TOCQUEVILLE A.**, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, coll. « Idées », 1968.
- DIOP ANTA Ch.**, *L'Afrique noire précoloniale*, Présence Africaine, 1960.
- DJIRE M., KEITA A.**, *Régionalisation au Mali. Regards croisés*, Éditions Tombouctou, 2015.

- DUGUIT L.**, *Traité de droit constitutionnel*, t. 3, 3<sup>ème</sup> éd., De Boccard, 1930.
- DUVERGER M.**, *Méthodes de la science politique*, PUF, 1959.
- EISENMANN C.**, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948.
- ESMEIN A.**, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2001.
- FAURE B.**, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll., « Précis », 2021.
- FERAL F.**, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'État face à la société civile*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques » 2000.
- FERSTENBERG J., PRIET F., QUICHINI P.**, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Hypercours », 2016.
- FINKEN M.**, *Gouvernance communale en Afrique et au Cameroun*, L'Harmattan, 2011.
- FOGUI J-P.**, *L'intégration politique au Cameroun : Analyse centre - périphérique*, LGDJ, 1990.
- FORRAY V., PIMONT S.**, *Décrire le droit... et le transformer. Essai sur la déécriture du droit*, Dalloz, 2017.
- FUKUYAMA F.**, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, coll. « champs essais », 2009.
- FRIER P.-L.**, *L'urgence*, LGDJ, 1987.
- GALY M., SANNELLA E.**, *Les défis de l'État en Afrique*, L'Harmattan, 2007.
- GAZIAUX E.**, *L'autonomie en morale : au croisement de la philosophie et de la théologie*, Presse universitaire de Louvain, 1998.
- GAZIBO M.**, *Introduction à la politique africaine*, Presses de l'Université de Montréal, 2010.
- GERAL DE SEREZIN F.**, *Le protectorat international : le protectorat sauvegarde, le protectorat de droit des gens, le protectorat colonial*, Pédone, 1896.
- GLELE M. A.**,
- *Naissance d'un État noir*, LGDJ 1969.
  - *Le Danxome : du pouvoir aja à la nation fon*, Nubia, 1974.
- GOHIN O., DEGOFFE M., MAITROT DE LA MOTTE A., DUBREUIL C.-A.**, *Droit des collectivités territoriales*, Cujas, 2015.

**GONIDEC P.-F.,**

- *Les droits africains. Évolution et sources*, LGDJ, 1976.
- *L'État africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, LGDJ, 1985.

**GRANDGUILLOT D.,** *L'essentiel des Institutions politiques et administratives de la France*, Lextenso, 2020.

**GREWE C., RUIZ-FABRI H.,** *Droits constitutionnels européens*, PUF, 1995.

**GRUBER A.,** *La décentralisation et les institutions administratives*, Armand colin, 1986.

**HABERMAS J.,** *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Gallimard, 1997.

**HAMON F., TROPER M.,** *Droit constitutionnel*, LGDJ, 30<sup>e</sup> éd. 2007.

**HAURIOU M.,**

- *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2002, réimpression de la 12<sup>ème</sup> édition de 1933.
- *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929.

**HIBOU B.,** *L'Afrique est-elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*, Karthala, 1996.

**JAN P.,** *Institutions administratives*, LexisNexis, Coll. « Objectif droit », 2021.

**KAMTO M.,** *L'Urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique*, éd. Mandara, 1994.

**LE ROY E.,**

- *Cours d'histoire des institutions d'Afrique noire*, Séminaire d'Anthropologie juridique, 1976-1977.
- *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, Dalloz, coll. « Regards sur la justice », 2004.

**MANSON S.,** *L'opposition dans les assemblées locales*, LGDJ, Coll. « Systèmes », 2012.

**MASPETIOL R., LAROQUE P.,** *La tutelle administrative, le contrôle des administrations départementales, coloniales et des établissements publics*, Sirey, 1930.

**MAQUET J.,** *Les civilisations africaines*, Marabout Université, 1962.

- MARTINIELLO M.**, *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, PUF, 1995.
- MAZERES J.-A.**, *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978.
- MENY Y.**, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, LGDJ, 1974.
- MENY Y., SUREL Y.**, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, LGDJ, 2009.
- MBEMBE A.**, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, La découverte, 2000.
- MILLON-DELSOL C.**,
- *L'État subsidiaire*, Paris, PUF, 1992.
  - *Le principe de subsidiarité*, P.U.F. 1993.
- MOMO B.**, *Droit administratif. Cours de 2<sup>ème</sup> année de Licence*, Yaoundé, 1986.
- MOREAU J., VERPEAUX M.**, *Révolution et décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, coll. « Droit public positif », 1992.
- MULLER-QUOY I.**, *Le droit des assemblées locales*, LGDJ, 2001.
- OBERDOFF H.**, *La démocratie à l'ère du numérique*, PUG, 2010.
- OMGBA J.-P.**, *Re-penser l'administration publique en Afrique*, L'Harmattan, 2018.
- LAPIERRE J.W.**, *Vivre sans État ? Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Esprit-Le Seuil, 1977.
- LEGENBRE P.**,
- *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF, coll. « Thémis », 1968.
  - *Trésor historique de l'État en France. L'Administration classique*, Fayard, coll. « Les savoirs », 1992.
- LOMBARD J.**, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Armand Colin, 1967.

**OGIEN A., LAUGIER S.,** *Le principe démocratie : enquête sur les nouvelles formes du politique*, La Découverte, 2014.

**OUATTARA S.,** *Gouvernance et libertés locales pour une renaissance de l'Afrique*, Karthala, 2007.

**OST F., VAN DE KERVOCHE M.,** *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaire Saint-Louis, 1987.

**PETIT-DUTAILLIS Ch.,** *Les communes françaises caractères et évolution, des origines au XVIII<sup>e</sup> siècle.*, Albin Michel, 1947.

**PLESSIX B.,** *Droit administratif général*, LexisNexis, 2020.

**KI-ZERBO J.,**

- *Le Monde noir*, Abidjan, CEDA, 1963, p.47.
- *Histoire de l'Afrique d'hier à demain*, Paris, Hatier, 1972,

**RASERA M.,** *La démocratie locale*, LGDJ, Coll. « Systèmes », 2002.

**ROULAND N.,**

- *Anthropologie juridique*, PUF, 1988.
- *Introduction historique au droit*, PUF, Coll. « Droit fondamental », 1998.

**ROSANVALLON P.,**

- *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008.
- *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

**ROUSSEAU D.,** *Six thèses pour la démocratie continue*, Odile Jacob, 2022.

**ROUX A.,**

- *Droit constitutionnel local*, Economica, coll. « Poche droit public », 1995.
- *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2016.

**SACCO R.,** *Le droit africain. Anthropologie et droit positif*, Dalloz, 2009.

**SAVONNET-GUYOT C.,** *État et sociétés au Burkina-Faso. Essai sur le politique africain*, Karthala, 1986.

**SAWADOGO A.-R.,** *L'État africain face à la décentralisation*, Karthala, 2001.

**SCHRAMECK O.**, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995.

**SINDJOUN L.**, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Economica, coll. « La vie du droit en Afrique », 2002.

**STIRN B.**, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LCDJ, coll. « Systèmes », 2011.

**SUPIOT A.**, *Servir l'intérêt général*, PUF, « Les voies du droit », 2000.

**SY D.**, *Droit administratif*, Dakar, CREDILA -L'Harmattan, 2014.

**SY O.**, *Reconstruire l'Afrique. Vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales*, Ed. Charles Léopold Mayer, 2009.

**TALLEFAIT A.**, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, coll. « Précis », 2022.

**THIAM S.**, *Introduction historique au droit en Afrique*, L'harmattan, 2011.

**VEDEL G., DELVOLVE P.**, *Droit administratif*, PUF, 1990.

**VERPEAUX M., JANICOT L.**, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, 2019.

**VERPEAUX M.**,

- *La région*, Dalloz, 2005.
- *Les collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2020.

**VIÉ J.-E.**, *Les sept plaies de la décentralisation*, Economica, 1986.

**WALINE M.**, *Droit administratif*, Sirey, 1963.

### III- OUVRAGES COLLECTIFS

**AUBY J.-M. (dir.)**, *Droit public*, Economica, 1985.

**BEAUCHAMP C. (dir.)**, *Démocratie, culture et développement en Afrique noire*, L'Harmattan, 1997.

**BIOY X., MASTOR W., MOUTON S., MAGNON X. (dir.)**, *Le réflexe constitutionnel : question sur la QPC*, Bruylant, 2013.

**BRISSON J.-F. (dir.)**,

- *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, colloque AFDCL, Bordeaux et Agen, 19-20 Sept. 2007, L'Harmattan, 2009.
- *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016.

**BLONDIAUX L., MANIN B.** (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2021.

**BOUTIN C., ROUVILLOIS F.** (dir.) *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Paris, éd. F.-X. de Guibert, 2003.

**COMBEAU P.** (dir.), *Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2007.

**CONAC G.**, (dir.),

- *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, coll. « La vie du Droit en Afrique », Economica, 1979.
- *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993.
- *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, 1976.

**COLLECTIF, MELANGES,**

- *Mélanges offerts à Paul Amsелеk*, Bruylant, 2005
- *Mélanges Gérard Marcou*, IRJS Éditions, 2017.
- *Le droit administratif. Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de J.-F. Lachaume*, Dalloz, 2007.
- *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de J. Moreau*, Economica, 2003.
- *Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de F. Moderne*, Dalloz, 2004.
- *Long cours, Mélanges en l'honneur de P. Bon*, Dalloz, 2014.
- *L'État africain. Horizon 2000, Mélanges P.-F. Gonidec*, LGDJ, 1985.
- *Les voyages du droit, Mélanges en l'honneur du professeur D. Breillat*, LGDJ, 2011
- *Révolution, constitution, décentralisation, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Dalloz, 2020.
- *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de B. Jeanneau*, 2002.
- *L'État de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996.
- *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de D. Truchet*, Dalloz, 2015.
- *Terres du droit, Mélanges en l'honneur d'Y Jégouzo*, Dalloz, 2009.
- *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de Eloi DIARRA et Salifou YONABA*, L'Harmattan, 2021.
- *Itinéraire d'un constitutionnaliste, Mélanges en l'honneur de F. Delpérée*, Bruylant, 2007
- *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen J.-M. Bipoun Woum*, L'Harmattan, 2016.

**COQUERY-VIDROVITCH C., MONIOT H.** (dir.), *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, PUF, 2005.

**COULON C., MARTIN D.-C.**, (dir.), *Les Afriques politiques*, La découverte, 1991.

**DARBON D., DU BOIS DE GAUDUSSON J.**, (dir.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, coll. « Hommes et sociétés », 1997.

**DE LAUBADERE A., VENEZIA J.-C., GAUDEMET Y.**, *Traité de droit administratif*, LGDJ, 1990.

**DIOP C., DIOUF M.** (dir.), *Les figures du politiques en Afrique. Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Codesria-Karthala, 1999.

**DOUENCE M.** (dir.), *L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, L'Harmattan, 2019.

**EL MECHAT S.**, (dir.), *Les administrations coloniales, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : Esquisse d'une histoire comparée*. Presses universitaires de Rennes, 2009.

**FATIN-ROUGE STEFANINI M., GAY L., VIDAL-NAQUET A.** (dir.), *L'efficacité de la norme juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

**FAY C., KONÉ Y. F., QUIMINAL C.** (dir.), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : En contrepoint, modèles territoriaux français* [en ligne]. Marseille : IRD Éditions, 2006.

**FERREIRA N., JANICOT L.** (dir.), *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?* LGDJ, Coll. « LEJEP », 2017.

**GAZIBO M., THIRIOT C.** (dir.), *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*, Karthala, 2009.

**GONOD P., MELLERAY F., YOLKA P.** (dir.), *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011.

**GUELLEC L.** (dir.), *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2005.

**GUIHEUX G.** (dir.), *La mise en œuvre de la décentralisation : étude comparée France, Belgique, Canada*, Bruxelles, Bruylant | LGDJ, 2006.

**JAGLIN S., DUBRESSON A.** (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire, Décentralisations en question*, Karthala, 1993.

**KADA N.** (dir.),

- *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, PUG, 2011.
- *Les tabous de la décentralisation*, Berger Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015

**LE POURHIET A.-M.**, *Droit constitutionnel local*, colloque, Martinique, déc. 1997, coll. « Travaux de l'AFDC », Economica-PUAM, 1999.

**LOADA A., WHEATLEY J.**, (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, L'Harmattan, coll. « Série politique », 2014.

**MATHIEU B., VERPEAUX M. (dir.)**, *Les mutations constitutionnelles des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2014.

**MONJAL P.-Y., AUBELLE V. (dir.)**, *La France intercommunale*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2013.

**MENY Y. (dir.)**, *Les politiques de mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1993.

**MORAND C.-A. (dir.)**, *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, coll. « Droit international » 2001.

**MOREAU J., D'ARCY G. (dir.)**, *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica-PUAM, 1984.

**NIQUEGE S. (dir.)**, *Les figures de la loyauté en droit public*, Mare & Martin, 2017.

**PAULME D. (dir.)**, *Classes et Associations d'âge en Afrique de l'Ouest*, Plon, 1971

**PARIENTE A. (dir.)**,

- *La séparation des pouvoirs. Théorie contestée, pratique renouvelée*, Dalloz, 2007.
- *Les chiffres en finances publiques*, Mare & Martin, 2019.

**PONTIER J.-M., RAPP L. (dir.)**, *Constitution et collectivités territoriales. Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution*, LexisNexis, 2019.

**PISSALOUX J.-L. (dir.)**, *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, 2019.

**REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (dir.)**, *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013.

**ROUSSEAU D. (dir.)**, *La démocratie continue*, LGDJ-Bruylant. 1995.

**SFEZ L. (dir.)**, *L'objet local*, Paris, Union générale des éditons, 1977.

**TOTTE M., DAHOU T., BILLAZ R. (dir.)**, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Karthala, 2003.

**TURK P. (dir.)**, *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales : évolutions et débats*, L'Harmattan, 2020.

#### IV- THESES

**AGNAMA-BOUMI P.**, *La décentralisation territoriale et le développement local au Gabon*, thèse, Université des sciences sociales de Toulouse, 2004.

**AMSELEK P.**, *Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit (Essai de phénoménologie juridique)*, thèse, Paris, 1962, p. 334.

**APPIA K.**, *Recherche sur le contenu de l'autonomie des organes décentralisés. Étude appliquée à l'expérience ivoirienne*, thèse, dactyl., Université d'Aix-Marseille, 1985.

**AUBY J.-B.**, *La notion de personne publique en droit administratif français*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 1979.

**ATANGANA AMOUGOU J.-L.**, *L'Etat et les libertés publiques au Cameroun*, thèse, dactyl., Université Jean Moulin, Lyon 3, 1999.

**BACUYANNIS C.**, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse, Economica-PUAM, 1993.

**BAUBONNE M.**, *Les instruments de rationalisation de l'organisation territoriale décentralisée*, thèse, PUAM, 2018.

**BARTOLUCCI M.**, *L'acte plurilatéral en droit public*, thèse, Dalloz, 2022.

**BENOIT J.**, *Théorie juridique de la décentralisation administrative*, thèse, dactyl., Université Paris, 1990.

**BELLINA S.**, *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat malien*, thèse de doctorat en administration publique, dactyl., Université Pierre Mendès France, Grenoble II, décembre 2001.

**BETAILLE J.**, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, dactyl., Université de Limoges, 2012.

**BLAIRON K.**, *Le régionalisme et le fédéralisme dans les réformes de l'État italien. Contribution à la définition de la forme d'État italienne*, thèse dactyl., Université de Nancy 2, 2005.

**BOUET J.-B.**, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, thèse, dactyl., 2006.

**CHABROT C.**, *La centralisation territoriale. Fondements et continuité en Droit public français*, thèse, dactyl., Université de Montpellier I, 1997.

**CHAPUISAT J.**, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, thèse dactyl., Université de Paris II, 1972.

**COHENDET M.-A.**, *L'Épreuve de la cohabitation (mars 1986 – mai 1988)*, thèse, dactyl., Université de Lyon, 1991.

**DE MONTALIVET P.**, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, 2006.

**DIALLO I.**, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, thèse, L'Harmattan, 2007.

**DIARRA N.**, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Étude administrative et constitutionnelle*, thèse, dactyl., Université Paris X, 1984.

**DIWARA B.**, *Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'État au Mali en termes de gouvernance*, thèse, dactyl., Université Paris-Est, 2019.

**DOUENCE M.**, *Le pouvoir d'organisation du service public*, thèse, dactyl., Université de Pau, 2003.

**DURANTHON A.**, *Subsidiarité et collectivités territoriales. Étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités en droit public français*, thèse, Dalloz, 2017.

**DURET E.**, *Réformes institutionnelles et finances publiques. L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en sciences économiques, dactyl., Clermont Ferrand I, 2000.

**DUSSART V.**, *L'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels*, thèse, CNRS, 2000.

**DOAT M.**, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 2003.

**FAU-NOUGARET M.**, *La conditionnalité démocratique. Étude de l'action des organisations internationales*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 2004.

**FAURE B.**, *Le pouvoir règlementaire des collectivités locales*, thèse, LGDJ, 1998.

**FISCHER B.**, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, thèse dactyl., Université de Grenoble, 2011.

- FLOGAÏTIS S.**, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, thèse, LGDJ, 1979.
- FOGUI J-P.**, *Autorités traditionnelles et intégration politique au Cameroun*, thèse, dactyl., Université de Bordeaux, 1980.
- FOURNIE F.**, *Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU*, thèse, LGDJ, 2005.
- FORTSAKIS T.**, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1987.
- GALLETTI F.**, *les transformations du droit public africain francophone. Entre étatismes et libéralisation*, thèse, Bruylant, 2004.
- INGHLITERRA R. M.**, *La réalisation du droit de la non-discrimination*, thèse, LGDJ, 2022,
- JANICOT L.**, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, thèse, LGDJ, 2004.
- JOYAU M.**, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, thèse, LGDJ, 1998.
- KAKAI S. H. F.**, *Le vote ethnique au Bénin. Contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, thèse, dactyl., Université d'Abomey-Calavi, 2011.
- KAMTO M.**, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, thèse, LGDJ, 1987.
- KARZAZI M.**, *La coopération décentralisée franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence*, thèse, Université de Cergy Pontoise, 2013.
- KEUDJEU DE KEUDJEU J. R.**, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, thèse, Université de Douala, 2011.
- KOKO A. T.**, *Les chefferies traditionnelles africaines face à la dynamique des réformes territoriales : contribution à l'étude des processus de décentralisation*, thèse, L'Harmattan, 2019.
- LEROY Y.**, *L'effectivité du droit au travers d'un questionnaire en droit du travail*, thèse, LGDJ, 2011.
- LINDITCH F.**, *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse, LGDJ, 1997.
- LOUM P.**, *La politique de décentralisation et les nouvelles stratégies de développement : le cas du Sénégal*, thèse, dactyl., Université de Montpellier, 2013.
- MARRE A.**, *L'action internationale des collectivités territoriales françaises. La construction d'une coopération interterritoriale et interrégionale dans l'Arc latin et le Maghreb*, thèse, dactyl., Université de Montpellier, 2016.

- MELLA E.**, *Essai sur la nature de la délibération locale*, thèse, LGDJ, 2003.
- MEUNIER B.**, *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques*, thèse, dactyl., Université de Clermont I, 2006.
- MOURGEON J.**, *La répression administrative*, thèse, LGDJ, 1967.
- MORIO C.**, *L'administré. Essai sur une légende du droit administratif*, LGDJ, 2021.
- MUGNIER F.**, *La personnalité juridique des collectivités territoriales. Genèse et développement d'une personne morale dans l'État*, Thèse, Dalloz, 2022.
- NACH MBACK C.**, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, thèse Karthala-PDM, 2003.
- NANAKO C.**, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, thèse dactyl. Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2016.
- NEMBOT M.**, *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone. Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, thèse, L'Harmattan, 2000.
- NGOMO TSIMI L.**, *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, thèse dactyl., Université Paris-Est, 2010.
- NLEP R.-G.**, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, thèse, LGDJ, 1986.
- NOUBISSI H. K.**, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, thèse, L'Harmattan, 2013.
- NTOLO BEKOA M.**, *Banque mondiale et développement des pays d'Afrique subsaharienne : l'impact des programmes mis en œuvre au Bénin, au Cameroun et au Togo*, thèse dactyl., Lyon, 2014.
- PETITEVILLE F.**, *La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord - Sud*, thèse, L'Harmattan, 1995.
- PONTIER J.-M.**, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, thèse, LGDJ, 1978.
- PROTIERE G.**, *La puissance territoriale. Contribution à l'étude du droit constitutionnel local*, thèse dactyl., Université de Lyon 2, 2006.

- REGOURD S.**, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse, LGDJ, 1982.
- RICHARD V.**, *Le droit et l'effectivité – contribution à l'étude d'une notion*, thèse, Université Paris II, 2003.
- ROMBAUTS-CHABROL T.**, *L'intérêt public local*, thèse, Dalloz, 2016.
- ROUSILLON H.**, *Les structures territoriales des communes*, thèse, LGDJ, 1972.
- RIVERO J.**, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, thèse, Sirey, 1934.
- SADIO A.**, *Conditionnalité politique de l'aide publique au développement des partenaires occidentaux à l'Afrique : analyse des actions françaises en Afrique subsaharienne*, thèse, dactyl., Université de Normandie, 2019.
- SIMON A.**, *Les compétences régaliennes et les collectivités territoriales*, thèse, dactyl., Université Grenoble Alpes, 2018.
- TADE K.**, *Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises*, thèse, dactyl., Université Paris-Saclay, 2016.
- TARTOUR L.**, *L'autonomie des collectivités territoriales en droit français*, thèse, LGDJ, 2012.
- THALINEAU E.**, *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Charles Eisenmann*, thèse, dactyl., Université de Tours, 1994
- TOUERE ELENGA B. L.**, *Fait ethnique, droit public et gouvernance de l'État en Afrique subsaharienne francophone : Contribution à la théorie de l'État africain*, thèse, L'Harmattan, 2021.
- TOUZEIL-DIVINA M.**, *Éléments d'histoire de l'enseignement du droit public : la contribution du doyen Foucart (1799-1860)*, thèse, LGDJ, 2007.
- TUSSEAU G.**, *Les normes d'habilitation*, thèse, Dalloz, 2006.
- VILLANDRE J.**, *Les Chefferies traditionnelles en Afrique occidentale française*, thèse, Université de Paris, 1950.

## V- ARTICLES DE REVUES, CONTRIBUTIONS ET COMMUNICATIONS

**AGONDO OKAWÉ P.-L.**, « L'État africain, un État hybride néocolonial », in *L'État africain. Horizon 2000, Mélanges Pierre-François Gonidec*, LGDJ, 1985, p. 56.

**AHADZI-NONOU K.**, « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », in *Les voyages du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Breillat*, LGDJ, 2011, p. 19.

**ALLIOT M.**,

- « Un droit nouveau est-il en train de naître en Afrique ? », in *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, 1976, p. 476.
- « La coutume dans les droits originellement africains », Bulletin de liaison du LAJP, n° 7-8, 1985, p. 79.
- « L'État et la société en Afrique noire, greffes et rejets », Revue française d'histoire d'outre-mer, t. 68, n°250-253, 1981, p. 95.

**AUBY J.-B.**,

- « Nouvelles de la démocratie administrative », Dr. Adm., n° 4, repère 4, 2010.
- « Droit administratif et démocratie » Dr. Adm., n° 2, 2006, étude 3.
- « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », RFAP, n° 137-138, 2011, p. 13.

**AUTEXIER C.**,

- « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », RDP, 1981, p. 595.
- « De la coopération décentralisée », RFDA, 1993, p. 411.

**ATANGANA AMOUGOU J.-L.**, « La conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux », Revue numérique Afrilex, n°2, 2001, p. 2.

**ARDANT P.**, « Le néo-colonialisme : thème, mythe et réalité », RFSP, 1965, p. 837.

**ASSO B.**, « De la sacralisation du pouvoir : Essai sur l'Afrique noire animiste », Annales Méditerranéennes d'Histoire et d'Ethnologie, 1980, p.90.

**BACOT G.**, « L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », in *Tocqueville et l'esprit de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 203-229.

**BALANDIER G.**, « Réflexions sur le fait politique : le cas des sociétés africaines », Cahiers internationaux de sociologie, 1964, p. 23.

**BARELLA X.**, « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », AJDA, 2008, p.1580.

**BAYART J.-F., HIBOU B., SAMUEL B.,** « L'Afrique "cent ans après les indépendances" : vers quel gouvernement politique ? », *Politique africaine*, n° 119, 2010, p. 129.

**BAZIADOLY S.,** « La Charte européenne de l'autonomie locale et l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *RGCT*, n° 29, 2003, p. 721.

**BECET J.-M.,** « Généralités. Les grands problèmes relatifs à l'organisation administrative et les choix du législateur de 1982-1983 », in *Droit public*, Economica, 1985, p. 235.

**BERGAMASCHI I., DIABATE A., PAUL E.,** « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n°223-224, 2007, p. 219.

**BERIDOGO B.,** « Processus de décentralisation et pluralité de logiques des acteurs au Mali », in *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : En contrepoint, modèles territoriaux français* [en ligne]. Marseille : IRD Éditions, 2006 (généré le 28 avril 2021).

**BERTUCI G., ALBERTI A.,** « Le programme des Nations Unies sur l'administration publique : un programme en réinvention pour une réinvention de l'administration publique », *RISA*, n°2, 2005, p. 360.

**BELRHALI-BERNARD H.,** « la pratique des consultations sur internet par l'administration », *RFAP*, 2011, p. 181.

**BLONDIAUX L., SINTOMER Y.,** « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, vol. 63, n° 1, 2009, p. 28.

**BOLLE S.,** « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », *Revue numérique Afrilex*, 2001, p. 1.

**BOURJOL M.,**

- « Libre administration et décentralisation », in *Vertus et limites de la décentralisation*, Les cahiers du droit public, éd. Bergeret, p. 61.
- « La réforme de l'administration territoriale », *AJDA*, 1992, p. 140.

**BOPDA A.,** « Genèse, mutations et problèmes de la chefferie traditionnelle à Yaoundé », in *Pouvoirs et cités d'Afrique Noire, Décentralisations en question*, Karthala, 1993, p. 247.

**BUGE E., MORIO C.,** « Le Grand débat national : apports et limites pour la participation citoyenne », *RDP*, n° 5, 2019, p. 1214-1218.

**BUGNICOURT J.,** « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *RFSP*, n°6, 1973, p. 1245.

**BOUMAKANI B.,** « La "bonne gouvernance" et l'État en Afrique », *RJPIC*, n°1, 2002, p. 21.

**BOURDON J.**, « Le statut général de la fonction publique territoriales », *AJDA*, 1984, p. 199.

**BRANQUART C.**, « Contrôle de légalité : un réel renouveau ? », *AJDA*, 2011, p. 198.

**BRISSON J.-F.**,

- « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Dr. Adm.*, n°3, 2011, p. 4.
- « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, n° 2, 2022, p. 291.
- « Les nouvelles clefs constitutionnelles de la répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 529.
- « Les emplois fonctionnels dans la fonction publique territoriale, un excès de loyauté ? » in, *Les figures de la loyauté en droit public*, Mare & Martin, 2017, p. 181.
- « Synthèse et conclusion », in *L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, L'Harmattan, 2019, p. 242.
- « La réforme du système d'administration aéroportuaire : bilan et perspectives », in *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits*, L'Harmattan, 2011, p. 153
- « La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée », *RDP*, 2003, p. 111.
- « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p. 605.
- « Constitution et compétences locales. Entre théorie introuvable et vaine praxis », in *Constitution et collectivités territoriales. Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution*, LexisNexis, 2019, p. 51.
- « Décentraliser autrement le territoire », in, *Révolution, constitution, décentralisation. Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux Dalloz*, 2020, p. 539.
- « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA*, 2022, p. 291.
- « Faut-il inscrire l'expression « libertés locales » dans la Constitution ? », in *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2020 p. 223.
- « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004. A la recherche des illusions perdues », *AJDA*, 2005, p. 126.

**CABANNES A., ROBBES A.**, « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *AJDA*, 2003, p. 593.

**CABANIS A., GUEYE B.**, « Dire le droit en Afrique francophone », *Droit sénégalais*, n° 11, 2013, p. 105.

**CABANIS A., MARTIN M.-L.**, « Décentralisation et pouvoirs locaux dans les constitutions d'Afrique francophone », *Politeia*, n°6, 2004, p. 75.

**CABANIS A.**, « Le dialogue entre civilisation et culture : le nouveau cadre constitutionnel en Afrique francophone », article consulté sur le site <http://www.cmiesi.ma>, rubrique notes et analyses, p. 236.

**CADOUX C.**, « La conception française de l'État unitaire (comparaisons) », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestre 1990, p. 26.

**CAILLOSSE J.**,

- « Les libertés locales : bréviaire de quelle décentralisation ? » in *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 61.
- « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France » in, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 78.
- « Ce que la constitution française donne à voir de la démocratie locale » in *Les collectivités locales*, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreaux, Economica, 2002, p. 43.
- « Les élus locaux et la démocratie 'directe' », *Pouvoirs locaux*, n° 100, I/2014, p. 133.
- « Quelle(s) participation(s) aux affaires communales ? Éléments de réponse du droit français », *Pouvoirs*, n°95, 2000, p. 121.
- « L'expérience française de la décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui », *Cahiers CNFPT*, n° 37, 1992, p. 70.
- « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France » in, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 75.

**CAMPBELL B.**, « Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelques interrogations », in *Qu'allons-nous faire des pauvres ?* L'Harmattan, 2005, p. 16.

**CAPRON J.**, « Associations d'âge, économie et pouvoir chez les populations bwa Pweysa », in *Classes et Associations d'âge en Afrique de l'Ouest*, Plon, 1971, p. 33.

**CHABROT C.**,

- « Démocratie et décentralisation : un couple platonique ? », *Civitas Europa*, n° 11, septembre 2003, p. 3.
- « Une république décentralisée », in *Constitution et collectivités territoriales. Réflexions sur le 60<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution*, LexisNexis, 2019, p. 29.

**CHAMBON M.**, « Les collectivités territoriales, acteurs de la globalisation du droit administratif ? », *RFDA*, 2019, p. 994.

**CHAMPEILS-DESPLATS V.**, « La citoyenneté administrative » *Traité de droit administratif*, Dalloz, 2011, p. 413.

**CHAPUISAT J.**, « Libertés locales », *AJDA*, 1982, p. 382.

**CHAVRIER G.**, « Décentralisation et démocratie locale », *AJDA*, n° 23, 2013, p. 1317.

**CHEVALLIER J.**,

- « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? » in *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, 2001, p.39.
- « Le droit administratif vu par la science administrative », *AJDA*, 2013, p. 401.
- « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, n°116, 2005, p. 715.
- « La judiciarisation des préceptes managériaux », *PMP*, n°4, 1993, p. 111.
- « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? », in *Les mutations contemporaines du droit public*. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau, 2002, p. 361.
- « La transformation de la relation administrative : mythe ou réalité ? », *D.*, 2000, p. 575.

**CAYROL R.**, « Enjeux de la démocratie participative en France », in *La vie politique. Pour Pascal Perrineau*, Presses de Sciences Po, 2021, p. 99.

**CHICOT P.-Y.**,

- « Autonomie locale : liberté et responsabilité », in *Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines*, Rapport d'information du Sénat, n° 452, 2014, p. 17.
- « Les politiques internationales des collectivités territoriales françaises : une compétence locale atypique ? », in *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales*, Harmattan 2009, p. 435.

**COLARD D.**, « Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines », *AJDA*, 1967, p. 449.

**CONAC G.**,

- « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in *L'État de droit*, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, 1996, p. 109.
- « La vie du droit en Afrique », in *Dynamiques et finalités des droits africains*. Economica, coll. « La vie du Droit en Afrique », 1980, p. XVI.
- « Les politiques juridiques des États d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, P.U.G., 1995, p. 145.
- « Le développement administratif des États d'Afrique noire », in *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Economica, 1979, p. VIII.

**CONSTANTINESCO V.**, « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne », in *Mélanges Boulouis*, Dalloz, 1991, p. 38

**COMBEAU P.**,

- « Décentralisation et démocratie », in *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016, p. 12.
- « Transferts de compétences et fonctions publiques », in *Les transferts de compétences de l'État aux collectivités*, L'Harmattan, 2016, p. 494.

**COQUERY-VIDROVITCH C.**,

- « Les débats actuels en histoire de la colonisation », *Revue Tiers Monde*, n°112, 1987, p. 784.
- « Les systèmes politiques précoloniaux jusqu'en 1945 », in *L'Afrique noire de 1800 à nos jours*, PUF, 2005, p. 67.
- « Les structures du pouvoir et la communauté rurale précoloniale », *Revue française d'histoire d'Outre-mer*, 1981, p. 54.

**COULIBALY B.**, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *Revue numérique Afrilex*, 2013, p. 1.

**DEBBASCH R., ROUX A.**, « L'indivisibilité de la République », in B. MATHIEU ET M. VERPEAUX (dir.), *La République en droit français*, Economica, 1996, p. 75.

**DARBON D.**,

- « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 45.
- « L'«aventure ambiguë» des administrations africaines de succession française dites francophones », *RIPC*, n°2, 1994, p. 211.

**DARGENT F.**, « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2017, p. 1347.

**DECHAUX R.**, « Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques », *RDP*, n° 2, 2010, p. 349.

**DECOTTIGNIES R.**, « La personnalité morale en Afrique noire », *Annales Africaines*, 1958, p. 31.

**DELAVIGNETTE R.**, « Des commandants français aux préfets africains », *RFFPA*, n°2, 1966, p. 30.

**DELCAMP A.**, « Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, 1995, n° 23, p. 616.

**DELMAS-MARTY M., MANACORDA S.**, « La corruption : un défi pour l'État de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696.

**DELMAS-MARTY M.**, « Les processus de mondialisation du droit », in MORAND C.-A., *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, coll. « Droit international », p. 72.

**DELPERE F.**, « Organisation territoriale et exception française », *Cahiers français*, n°318, 2004, p. 15.

**DE MONTALIVET P.**, « QPC et droit des collectivités territoriales », *AJDA*, 2016, p. 586.

**DESMOULIN G.**, « La recherche de la performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ? », *AJDA*, 2013, p. 894.

**DEROSIER J.-P.**, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », RIDC, n°1, 2007, p. 137 et s.

**DIALLO I.**, « L'avenir du déféré préfectoral en droit français », AJDA, 2005, p. 2438

**DIOUF M.**, « L'idée municipale en Afrique. Une idée neuve », Politique africaine, n° 74, 1999, p. 13.

**DIOP A. M.**, « Les Politiques de développement élaborées par la Banque Mondiale à l'Intention des Pays de l'Hémisphère Sud de 1980 à nos jours : Origines, variantes et implications. » Africa Development / Afrique Et Développement, 2016, p. 180.

**DHONDT J.**, « Petit-Dutaillis et les communes françaises », Annales Économies, sociétés, civilisations, n° 3, 1952. p. 378.

**DOAT M.**, « Vers une conception a-centralisée de l'organisation de la France », RDP, 2003, p. 115.

**DONIER V.**, « Les réformes des collectivités territoriales à l'épreuve de la Charte européenne de l'autonomie locale », in *Mélanges Gérard Marcou*, IRJS Éditions, 2017, p. 169.

**DOUENCE J.-C.**, « le fondement constitutionnel du déféré préfectoral », RFDA, 1997, p. 1200.

**DOUENCE M.**,

- « La confortation du *statu quo* de la coopération intercommunale ou "beaucoup de bruit pour rien" » ?, *RFDA*, 2020, p. 223.
- « Où en est la jurisprudence du conseil constitutionnel sur le principe de libre administration des collectivités territoriales ? », in *Mélanges Gérard Marcou*, IRJS Éditions, 2017, p. 195.
- « La Corse », *RFDA*, 2016, p. 645.

**DOUMBE-BILLE S.**, « L'élection en droit administratif », RDP, 1992, p. 1065.

**DU BOIS DE GAUDUSSON J.**,

- « La décentralisation menacée par la (bonne) gouvernance », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p.995.
- « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 45.
- « L'État français et le contrôle des actions extérieures des collectivités territoriales », in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, 1995, p. 227.

**DUBREUIL C.-A.**,

- « L'e-démocratie au service de la démocratie locale », AJDA, 2018, p. 1383.
- « La démocratie et la transparence », *RFDA*, 2016, p. 655.
- « Réflexions sur la démocratie locale en France », *Siècles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 11 décembre 2013, consulté le 10 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1225>.

- « Libre administration des collectivités territoriales et liberté fondamentale », JCP G, 2012, p. 2048.

**DURAND P.,**

- « La Charte européenne de l'autonomie locale », BJCL, 2006, p. 628.
- « Le 30<sup>ème</sup> anniversaire de la charte européenne de l'autonomie locale », AJDA, 2016, p. 2313.

**DUPUY F.,** « Pour le retour de la fonction publique dans le droit commun », JCP A, 2003, p. 320.

**DRAGO G.,**

- « QPC et droit des collectivités territoriales : premier bilan », JCP A, 2011, p. 221.
- « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », RIDC, 1994, p. 583.

**EISENMANN (C.),**

- « Essai d'une classification théorique des formes politiques », Politique, n°41-44, 1968, p. 5.
- « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en sciences juridiques », Archives de philosophie du droit, vol. XI, 1966, p. 37.
- « Les structures de l'administration », in *Traité de science administrative*, Mouton, 1966, p. 317.

**ESCLASSAN M.,** « Les ambiguïtés de la fiscalité locale : Une fiscalité en trompe-l'œil », in, *La territorialisation du droit financier, Revue française de finances publiques*, n°129, 2015, p. 27.

**ETHIER D.,** « La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne », *Études internationales*, 2001, Vol.32 n°3, p. 495.

**FALL I. M.,** « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Revue numérique Afrilex*, n° 5, p. 82.

**FAU NOUGARET M.,** « Originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-Saharienne », *Revue électronique Afrilex*, 2009, p. 1.

**FAURE B.,**

- « Différenciation », AJDA, 2022, p. 1367.
- « Différenciation des normes : jeu de dupes », RFDA, 2021, p. 313.
- « Démocratie municipale et démocratie de quartier », in *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016, p. 99.
- « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales », AJDA 2015, p. 1898.
- « La démocratie locale doit s'exercer dans l'intérêt général », in *L'intérêt général*, Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET, Dalloz, 2015, p. 204.
- « Règlements locaux et règlements nationaux », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014/1, p. 43.

- « Penser le changement ou changer le pansement ? », *AJDA*, 2014, p.600.
- « Les deux conceptions de la démocratie administrative », *RFDA*, 2013, p. 709.
- « La glorieuse trentenaire. A propos du 30<sup>e</sup> anniversaire de la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 2012, p. 738.
- « Réforme constitutionnelle et décentralisation : des slogans font loi », *RDP*, 2003, n°1, p. 122.
- « Peut-on ne pas affirmer un particularismes du Droit des collectivités locales ? », in *Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles*, PUF, 2001, p. 13.
- « Les objectifs à valeur constitutionnelle, une nouvelle catégorie juridique ? », *RFDC* 1995, p. 47.

**FAVOREU L., ROUX A.**, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 88.

**FAVOREU L.**,

- « Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales », in *La nouvelle décentralisation*, Sirey, 1983, p. 83.
- « Libre administration et principes constitutionnels », in *La libre administration des collectivités locales*, ECONOMICA, PUAM, 1984, p. 63.
- « Les sources du droit de la fonction publique territoriale », *RFDA*, 1985, p. 309.

**FERSTENBERT J.**, « Droit et pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales », *Revue du centre ouest* n° 1, 1988, p.16.

**FIALAIRE J.**, « L'organisation des métropoles dans les États d'Afrique noire francophones », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Marcon*, IRJS Éditions, 2017, p. 211.

**FLORY M.**, « Souveraineté des États et coopération pour le développement », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1974, I, pp. 276-302.

**FLÜCKIGER A.**, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, n° 138, p. 86.

**FONBAUSTIER L.**, « La participation du public », *AJDA*, 2015, p. 517.

**FOUCHER V., SMITH E.**, « Les aventures ambiguës du pouvoir traditionnel dans l'Afrique contemporaine », *Revue internationale et stratégique*, n° 81, 2011, p. 33.

**FRISON-ROCHE M.-A.**,

- « L'efficacité des décisions en matière de concurrence : notions, critères, typologie », *LPA*, n° 259, 2000, p. 4.
- « Le système juridique français constitue-t-il un atout ou un handicap pour nos entreprises et nos territoires ? », in *Réformes et transformations*, PUF, 2018, p. 431.

**GAZIBO M., THIRIOT C.**, « Le politique en Afrique dans la longue durée : historicité et héritages », in *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*, Karthala, 2009, p. 27.

**GBEOU-KPAYILE N.,**

- « L'idée de la constitution en Afrique francophone », *Revue numérique Afrilex*, 2014, p. 1.
- « Essai sur le financement des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone : Les cas du Sénégal et du Togo », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°33, 2014, p. 76.

**GERARD P.**, « Décentralisation : le déferé délaissé », *Dr. Adm.*, 1992, n°1, p. 1

**GESCHIERE P.**, « Le poids de l'histoire », in *Les Afriques politiques*, La découverte, 1991, p. 29.

**GOEH-AKUE N. A.**, « Relations entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères, atouts et limites au développement local », *Revue CAMES*, série B, vol. 1, 1999, p. 48.

**GOHIN O.**, « Semper abset. La prétendue clause de compétence générale des collectivités territoriales », in *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, L'Harmattan, 2020, p. 214.

**GONIDEC P.-F.**, « Traditionalisme et modernisme en matière d'institutions publiques en Afrique noire », *RJPIC*, n° 1, 1966, p. 77.

**HAGUENAU-MOIZARD C., MONTALIEU T.**, « L'évolution du partenariat U.E.-A.C.P. de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, n°128, 2004/4, p. 65.

**HAMADOU A.**, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales au Niger », *Annales africaines*, 2020, p. 395.

**HAURIOU M.**, « Décentralisation », in *Répertoire du droit administratif*, éd. Paul Dumont, 1891, p. 482.

**HERTZOG R.,**

- « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification », in *Mélanges offerts à Paul Amserek*, Bruylant, 2005, p. 446.
- « Le système financier local en France : la décentralisation n'est pas le fédéralisme », *RIDC*, n° 2, 2002, p. 613.
- « Linéament d'une théorie des subventions », *RFFP*, n° 23, 1988, p. 6.
- « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 2003, p. 548.

**HEUSCHLING L.**, « Effectivité, efficacité, efficience et qualité », in *L'efficacité de la norme juridique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 59.

**HUGON P.**, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », in G. CONAC (dir.), *L'Afrique en transition vers la démocratie*, Economica, 1993, p. 89 et s.

**HOLO T.**, « La décentralisation au Bénin : mythe ou réalité ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, 1986, p. 1.

**JACQUENOT P.**, « Chefferies et décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, vol. 221, n°1, 2007, p. 55.

**JACQUINOT N.**, « La coopération décentralisée : entre facilité et complexité », in *Études en l'honneur du Professeur J.-A. Mazères*, Litec 2009, p. 392

**JAN P.**, « La responsabilité politique des exécutifs locaux, nécessité ou absurdité ? », in J *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?*, *op.cit.*, p. 264.

**JANICOT L.**,

- « Réformer sans réviser », *AJDA*, 2021, p. 1375.
- « La demande de prise de position formelle - L'extension du rescrit au profit des collectivités territoriales », *RFDA*, 2020, p. 254.
- « Les départements : quel(s) avenir (s) », *AJDA*, 2019, p. 2417.
- « Le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2016, p. 664.
- « La tutelle de l'État sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 2012, p. 753.
- « Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », *AJDA*, 2004, p.1574.
- « Les limites de l'information que peuvent exiger les conseillers municipaux », *ADJA*, 2003, p. 787.

**JAUME L., SOLEIL S.**, « Centralisation/Décentralisation. Retour sur quelques certitudes historiques », *AJDA*, 2005, p. 760.

**JEBEILI C.**, « La coopération décentralisée », in *La décentralisation 30 ans après*. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013. p. 307.

**JEGOUZO Y.**,

- « La réforme des enquêtes publiques et la mise en œuvre du principe de participation », *AJDA*, n° 32, 2010, p. 1812.
- « De la 'participation du public' à la 'démocratie participative' » ? *AJDA*, n° 42, 2006, p. 2314.

**KADA N.**,

- « La réforme de l'état territorial », *RFAP*, n° 141, 2012, p.109.
- « L'intercommunalité sous les feux de la rampe », *RDP*, n° 5, 2015, p. 1187.
- « Le préfet est mort, vive le préfet », in *La décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p. 95.

**KIEMDE P.**, « Le bicaméralisme en Afrique et au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de droit*, n° 2, 1992, p. 27.

**KEUDJEU DE KEUDJEU J.R.**, « La gestion des grandes cités en Afrique subsaharienne francophone : Le cas des agglomérations urbaines à statut particulier du Burkina Faso, du Cameroun, du Congo, du Mali et du Sénégal », *Revue numérique Afrilex*, 2017, p. 1.

**KEUTCHEU J.**, « L' "ingérence démocratique" en Afrique comme institution, dispositif et scène », *Études internationales*, vol. 45, n° 3, 2014, p. 425.

**KOUBI G.**, « La délibération, manifestation de volonté dans le droit des collectivités locales » *LPA*, n° 71, 1992, p. 6.

**KPODAR A.**, « Prolégomènes à une virée constitutionnelle en Afrique noire francophone : une approche de théorie juridique », in *Les voyages du droit*, Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat, LGDJ, p. 331.

**LACHAUME J.-F.**,

- « Conditions de légalité de la révocation d'un maire », *AJDA*, 2014, p. 1384.
- « Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées », *AJDA*, p. 536.

**LANGROD G.**, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 39, n° 21, 1973, p. 121.

**LAPORTE G.**, « L'après Cotonou : de la coopération Nord-Sud traditionnelle à un partenariat d'intérêts partagés ? », *Revue de l'UE*, 2019, p. 401.

**LAQUIEZE A.**, « La décentralisation chez les libéraux de la première moitié du XIXe siècle », in *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective*, Paris, éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 53.

**LASCOUMES P., SERVERIN E.**, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 127.

**LASCOUMES P.**, « effectivité », in A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Coll. « Anthologie du droit », 2<sup>e</sup> éd., corrigée et augmentée, 2018, p. 217.

**LE CHATELIER G.**, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », *AJDA*, 2009, p. 186.

**LEGIER H.J.**, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n°20, 1968, p. 414.

**LERIQUE F.**, « La métropole : nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville ? », in *La France intercommunale*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2013, p. 343.

**LEROY Y.**, « La notion d'effectivité en droit », *Droit et société*, n° 70, 3/2011, p. 730.

**LE ROY E.**,

- « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité de la réforme de l'Etat africain à la fin du XIXe siècle », in *L'Etat en Afrique : indigénisations et modernités*, Cahier du Gemdev, 1996, p. 97.
- « L'expertise internationale en Afrique, le cas de l'expertise sur les questions juridiques sur les questions foncières », in *Bulletin de l'APAD*, vol 2, pp. 16-25.
- « Les usages politiques du droit », in C. COULON ; D-C. MARTIN, *Les Afriques politiques*, La Découverte, Paris 1991, p. 112.

**LOCHAK D.**, « Le droit administratif, rempart contre l'arbitraire ? », *Pouvoirs*, n°46, 1988, pp. 44-55.

**MADIOT Y.**, « Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités territoriales », *RFDA*, 1996, p. 966.

**MAGNON X.**, « Bref exercice de méthodologie juridique pratique. Que dire du principe de « libre administration » des collectivités territoriales ? », in *Révolution, constitution, décentralisation*, Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux, Dalloz, 2020, p. 636.

**MANIN B.**, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Revue Le Débat*, n° 33, 1985.

**MANSON S.**, « Assemblées locales : l'impuissance délibérative. Pour une délibération locale ranimée », *Pouvoirs locaux*, n°101, 11/2014, p. 89.

**MANAÏ D., PERRIN J.**, « Le droit entre le mythe, la raison et la réalité sociale », *L'Année Sociologique* 1940/1948, vol. 31, 1981, p. 403.

**MARCHAND J.**, « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP*, n° 3, 2014, p. 677.

**MARCOU G.**,

- « L'autonomie communale : étude comparative », *Pouvoirs*, n°95, 2000, p. 69.
- « Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires d'Europe », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 74, p. 63.
- « La démocratie locale en France : aspects juridiques », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 41.
- « Le paradoxe de la région », *AJDA*, 2008, p. 1634.

**MARGUERAT Y.**, « L'État et l'organisation territoriale du Togo », *Afrique Contemporaine*, n°145, p. 47.

**MARIE J., IDELMAN E.**, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [Online], 13 | 2010, En ligne, connection on 23 February 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/12001>

**MARILLIA G.-D.**, « Le détachement sur un emploi fonctionnel », *AJFP*, 1997, p. 43.

**MASSINA P.**, « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *Revue des droits des pays d'Afrique*, 1990, p. 403.

**MAZERES J.-A.**,

- « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *RDP*, 1990, p. 607.
- « Débat : le processus de décentralisation », *AJDA*, 1992, p. 6.
- « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation », *Les Cahiers du L.E.R.A.S.S.* n° 21, 1990, p. 91.

**MEDE N.**, « L'autonomie « retenue » : étude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue juridique et politique des États francophones*, vol. 62, n° 2, 2008, p. 188.

**MEDARD J.-F.**, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, p. 701.

**MELIN-SOUCRAMANIEN F.**, « Le principe d'égalité entre collectivités locales », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*. 2002, n° 12, p. 93.

**MELLERAY F.**,

- « Le code général de la fonction publique : une arlésienne », *AJFP*, 2019, p. 309.
- « L'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *AJDA*, 2004, p.1224.

**MERCIER P.**, « L'organisation sociale et les formes de groupement. Problèmes de classification », in *Ethnologie régionale*, tome I, Paris, Gallimard, 1972, p. 958.

**MERLE I.**, « De la "légalisation" de la violence en contexte colonial. Le régime de l'indigénat en question », *Revue des sciences sociales du politique*, 2004, n°66, vol. 17, p. 137.

**MEISEL N., OULD AOUDIA J.**, « L'insaisissable relation entre "bonne gouvernance" et développement », *Revue économique*, 2008, Vol. 59 n°6, p 1159.

**MICHALON T.**,

- « Autoritarisme et hypercentralisation : l'État africain contre les libertés », *Revue africaine de droit international comparé*, 1991, p. 76.
- « Quel État pour l'Afrique ? », *Présence africaine*, vol. 3, n° 107, 1978, p. 18.

**MICHEL H.**, « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, vol. 165, n° 1, 2018, p. 5.

**MINFEGUE C.**, « La participation citoyenne en contexte local au Cameroun. Entre demande de légitimité, efficacité versatile et tensions politiciennes », *African Sociological Review*, vol.20, n°2, 2016, p. 82.

**MILLARD E., MATZNER E.**, « Note des traducteurs », in *Introduction à l'empirisme juridique*, trad., E. Millard et E. Matzner, présenté et annoté par É. Millard, LGDJ, 2004, p. 11.

**MILLARD E.**,

- « Deux lectures critiques d'Alf Ross », in *Théories réalistes du droit*, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, p. 13.
- « Effectivité des droits de l'Homme », in *Dictionnaire des Droits de l'Homme*, PUF, 2008, p. 349.

**MUIR-WATT H.**, « La fonction subversive du droit comparé », *RIDC*, n° 3, 2000, p. 503.

**MULLER-QUOY I.**,

- « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *AJDA*, 20 Mars 2000, p.197.
- « Le département, une collectivité à abattre ? », *BJCL*, 2013, p. 640.

**MUSCAT H.**, « La décentralisation des personnels en France et le statut général de la fonction publique », in *La mise en œuvre de la décentralisation : étude comparée France, Belgique, Canada, Bruxelles*, Bruylant | LGDJ, 2006, p. 237.

**MONNIER S.**, « Un cadre juridique a minima pour le médiateur territorial », *JCP A*, 2020, n° n° 5, p. 23.

**MONEMBOU C.**, « Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les États d'Afrique noire francophone », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p. 79.

**MOREAU J.**, « Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 141.

**MORIO C.**, « Quel modèle de participation dans les projets de réforme institutionnelle ? », *Archives de philosophie du droit*, vol. 62, n° 1, 2020, p. 439.

**MUKA TSHIBENDE L.-D.**, « Les Gaulois, nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, n°2 006-1, XXXI-112, p. 384.

**NACH MBACK C.**, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés Juridiques et dérives politiques » *Afrique et Développement*, vol. 25, n° 3-4, 2000, p. 77.

**NGAMPIO-OBELE-BELE U.**, « Brèves réflexions sur la gestion administrative de la crise du Coronavirus en Afrique francophone », *RDSS*, 2022, p. 73.

**NLEP R. G.**,

- « Le juge de l'administration et les normes internes, constitutionnelles ou infra constitutionnelles en matière de droits de fondamentaux », *Solon*, vol. 1, 1999, p. 138.
- « Administration publique et sociétés plures en Afrique », *RFAP*, n° 94, 2001, p. 276.

**OST F.**, « Science du droit », in A.-J. ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Coll. « Anthologie du droit », 2<sup>e</sup> éd., corrigée et augmentée, 2018, p. 543 :

**PAGNOU S.**,

- « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation. Le cas du Togo », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 79, 2013/3, p. 605.
- « Les données financières de l'État togolais », in *Les chiffres en finances publiques*, Mare & martin, coll. « Droit & gestion publiques », p. 77.

**PEKASSA NDAM G.-M.**, « La classification des communes au Cameroun », *Revue africaine des sciences juridiques*, vol. 6, n°1, 2009, p. 266.

**PARIENTE A.**, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFPP*, n° 129, 2015, p. 15.

**PASQUIER R.**,

- « La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices », *RFSP*, n° 1, 2003, p. 101.
- « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française », *AJCT*, 2016, p. 71.

**PERRIN B.**,

- « Le cadre juridique des emplois discrétionnaires de la fonction publique territoriale », *AJDA*, 1989, p. 147.
- « La revalorisation des emplois de direction », *Cah. fonct. publ.* 2001, p. 27.
- « Le nouveau cadre juridique des emplois fonctionnels », *Cah. fonct. publ.* 2002, p. 32.

**PONTIER J.-M.**,

- « Les contrôles et la tutelle », *AJDA*, 2022, p. 1311.
- « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP*, 2003, p. 193.

- « Autonomie locale, libre administration, décentralisation », in *Itinéraire d'un constitutionnaliste*, Mélanges en l'honneur de Francis DELPÉRÉE, Bruylant, 2007, p. 1221.
- « Charte de l'autonomie locale : enfin ? », *AJDA*, 2006, p. 1577.
- « Actualité, continuité et difficultés des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *RFDA* 2003, p. 35.
- « Les principes de répartition des compétences », in *Les nouvelles compétences locales : de la loi du 7 janvier 1983 à la loi du 25 janvier 1985*, Economica, 1985, p. 4.
- « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1443.
- « L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain », *JCP A*, 2010, 2240.
- « La décentralisation et le temps », *RDP*, 1991, p. 1218.
- « Sur les notions controversées : Ressources propres, Ensemble de ressources, Part déterminante », *Revue administrative*, n° 340, 2004, p. 397.
- « Une approche historique », in *Quel(s) avenir(s) pour les départements ?* LGDJ, Coll. « LEJEP », 2017, p. 14.

**PONTHOREAU M-C.,**

- « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », *AJDA*, 2006, p. 20.
- « Le droit comparé en question(s). Entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC* n° 1, 2005, p. 8.

**PLESSIX B.,**

- « Le pouvoir de substitution d'action » in *Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, 2007, p. 67.
- « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RDP*, 2003, p. 579.

**PRELOT M.,** « La signification constitutionnelle du second empire », *Revue française de science politique*, n°1, 1953, p. 33.

**PRIET F.,** « Sur une notion désormais constitutionnalisée : la décentralisation », in *Terres du droit*, Mélanges en l'honneur d'Y Jégouzo, Dalloz, 2009, p. 249.

**RAINAUD J.-M.,** « Réflexions sur le droit administratif du développement », in *Les grands services publics dans les États d'Afrique noire*, Economica, 1984, p. 62.

**RANGEON F.,** « Réflexions sur l'effectivité du droit », in *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 128.

**REGOURD (S.),**

- « L'autonomie communale : des vicissitudes de la théorie juridique à l'enseignement de l'histoire », *Pouvoirs locaux*, n° 1, 1989, p. 73.
- « La génétique de la décentralisation. Tabous, métaphores et autres occultations », in *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, coll. « Au fil du débat », 2015, p. 15.

- « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique », RDP, 1990, p. 964.

**REIGNIER D.**, « La responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée délibérante, les enseignements du laboratoire polynésien », in *L'assemblée délibérante, avenir de la démocratie locale ?* L'Harmattan, 2016, p. 229.

**RENARD P.**, « Les emplois fonctionnels », Gazette des communes, 1998, p. 38.

**RIVERO J.**, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », in *Miscellanea W.J. Ganshof Van Der Meersch*, Bruylant, 1972, tome 3, p. 619.

**ROCHER G.**, « L'effectivité du droit », in *Théorie et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 2004, p. 135.

**ROIG C.**, « Théorie et réalité de la décentralisation », RFSP, n° 3, 1966, p. 452.

**ROUSSEL S.**, « Le juge et la régularisation d'une déclaration d'utilité publique », *RFDA*, n°5, 2021, p. 932.

**ROUSSEAU D.**,

- « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », Confluence des droits \_La revue [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726> .
- « Conceptualiser la compétence normative des citoyens », Archives de philosophie du droit, vol. 62, n°1, 2020, pp. 427.

**ROUX A.**, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1992, p. 435.

**SAADA E.**, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, n° 53, 2003, p. 13.

**SAIDOU A. K.**, « La participation citoyenne dans les politiques publiques de sécurité en Afrique : analyse comparative des exemples du Burkina Faso et du Niger », *Revue internationale de politique de développement* [Online], 11.1 | 2019, URL : <http://journals.openedition.org/poldev/3209>

**SAMAKE A.**, « Les contraintes liées à l'autonomie financière des collectivités territoriales dans l'espace UEMOA. Les cas du Bénin, Mali, Niger, Sénégal », in *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales*, Mélanges en l'honneur de Eloi DIARRA et Salifou YONABA, L'Harmattan, 2021, p. 431.

**SARDAN P.**, « Démocratie et décentralisation », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 294.

**SAVONNET-GUYOT C.**, « La communauté villageoise comme système politique : un modèle ouest-africain », RFSP, n° 6, 1975, p. 1114.

**SCHAEFFER E.**, « Les rapports du droit et du développement », Connaissance de l'Afrique, n° 43, 1973, p. 7.

**SCHWARTZ, R.** « Le statut de la fonction publique territoriale : vers plus d'unité et d'uniformisme ? », La gazette, Cahier détaché n° 2-18/1692, 2003, p. 216.

**SEILLER B.**,

- « Le pouvoir disciplinaire sur les maires », AJDA, 2004, p.1637.
- « Les conseils donnés par les personnes publiques », Dr. adm., n° 11, 2005, Étude 18.
- « La contestation du refus d'exercer le déféré préfectoral », RDP, 1992, p. 1149.

**SEVERINO, J-M.**, « Construire les capacités institutionnelles dans les pays en développement : le nouveau défi de la coopération administrative dans la mondialisation », RFAP, 2001, p. 679.

**SINDJOUN L.**, « Présentation générale : éléments pour une problématique de la révolution passive », in *La révolution passive*, Dakar, CODESRIA, 1999, p. 3.

**SOHOUEYOU M. E.**,

- « Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation territoriale en Afrique noire francophone », Revue béninoise des sciences juridiques et administratives, n° 22, 2009, p. 148.
- « L'administration territoriale béninoise et le droit supranational de la décentralisation », in *Leçon inaugurale, Colloque international sur l'effectivité de la décentralisation au Bénin, janvier 2015*, p. 2.

**SOUSSE M.**, « La notion financière de concours », RFFP, n° 53, 1996, pp. 157 à 158.

**SOME M.**, « État, pouvoir et démocratie en Afrique de l'Ouest contemporaine : les héritages du passé », in *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, L'Harmattan, coll. « Série politique », 2014, p. 53.

**STANGOS P.**, « La conditionnalité politique, en termes de protection des Droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit, des relations économiques extérieures de la C.E. et de l'U.E. », in *L'effectivité des Organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, A. Pédone, 2000, p. 273.

**TAILLEFAIT A.**, « La loi de fonction publique du 6 août 2019 de déformations des transitions professionnelles », RDP, 2021, p. 77.

**TARTOUR L.**, « L'intercommunalité, source de marges de manœuvre financière », RFFP, n° 119, 2012, p. 35.

**THOENIG J.-C.**, « La décentralisation, dix ans après », Pouvoirs, n° 60, 1992, p. 5.

**THOMAS L.V.**, « Réflexions à propos des mythes d'Afrique noire », in *L'autre et l'ailleurs. Hommages à Roger Bastide*, coll. « IDERIC », 1976, p. 313.

**TIDJANI ALOU M.**, « La chefferie et ses transformations au Niger. De la chefferie coloniale à la chefferie postcoloniale », LASDEL, Études et Travaux n° 76, 2009, p. 40.

**TOGOLO O.**, « La régionalisation : le défi de la souveraineté économique du pays », in *Regards sur le droit public en Afrique*, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie Bipoun Woum, L'Harmattan, 2016, p. 79.

**TOUZEIL-DIVINA M.**, « Voyage départemental dans la doctrine publiciste et française », Pouvoirs locaux, n°116, 2019, p. 40.

**TRAORE B.**, « De la genèse de la nation et de l'État en Afrique noire », *Présence Africaine*, n° 127-128, 1983, p. 157.

**TROPER M.**,

- « Libre administration et théorie générale du droit », in *La libre administration des collectivités territoriales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica-PUAM, 1984, p. 59.
- « Pour une définition stipulative du droit », *Droits*, n° 10, 1989, p. 102.

**VEDEL G.**, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », in *Pages de doctrine*, t. II, LGDJ, 1980 p. 129.

**VENARD J.-L.**, « Bailleurs de fonds et développement local », in *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en question*, Karthala, 1993, p. 20.

**VERGNE C.**, « Décentralisation fiscale en Afrique francophone : note sur les transferts intergouvernementaux », Banque Mondiale, Région Afrique, AFTPR, Septembre 2009, p. 2.

**VERPEAUX M.**,

- « Réformer sans réviser », AJDA, 2021, p. 1375.
- « Défiance jacobine et réalités constitutionnelles », AJDA, 2021, p. 1750.
- « Droit constitutionnel des collectivités territoriales ou droit constitutionnel local ? », in *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2020, p. 20.
- « Pavane pour une notion défunte. La clause générale de compétence », RFDA, 2014, p. 457.

- « Libre administration des collectivités territoriales et QPC », in *Le réflexe constitutionnel : question sur la QPC*, Bruylant, 2013, p. 73.
- « Question prioritaire de constitutionnalité et libre administration des collectivités territoriales », *AJDA*, 2010, n° 28, p. 1595.
- « La Charte de l'autonomie locale et la Constitution », *AJDA*, 2006, p. 1865.
- « La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ou la proximité, une solution pour la démocratie locale ? », *RFDA*, 2003, p. 261.
- « Les droits des élus ou le droit des assemblées locales », *RFDA*, 1993, p. 20.

**VIGNON Y. B.**, « Les aspects structurels de la mal administration au Togo », *Annales de l'Université du Bénin, Série Droit, Économie, Tome XVII*, 1997-1998, p. 75.

**WILLIAMS-RIQUIER P.**, « La charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *RFAP*, n° 121-122, 2007, p. 191.

**WISEMAN A.**, « Démocratisation, réforme économique et conditionnalités en Afrique subsaharienne : contradictions et convergences », in *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, 1995, p. 467.

**YAZI-ROMAN M.**, « De l'information à la co-construction : la démocratie participative dans tous ses états », *AJCT*, 2018, p. 240.

**ZAKI M.**, « Les entraves à l'autonomie financière des collectivités locales au Sénégal », *Revue numérique Afrilex*, 2014.

**ZERARI F.**, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit*, n°12, 2018, p. 211.

## **VI- RAPPORTS**

### **BANQUE MONDIALE,**

- L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme, Washington D.C., 1989.
- Rapport sur le développement dans le monde, « L'État dans un monde en mutation », Washington 1997.
- Rapport sur le développement dans le monde, « Le développement dans le monde au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle », Eds Banque mondiale, Eska, 2000.
- Rapport sur le développement dans le monde, « La pauvreté », Washington 1990.

### **CGLU AFRIQUE,**

- L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, 2015.
- 1<sup>er</sup> Rapport sur l'état des ressources humaines dans les collectivités territoriales en Afrique, 2018.
- La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 2008.

**COHEN D., GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P.**, Rapport public, « La France et l'aide publique au développement », La Documentation française, 2006.

**CONSEIL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**, Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA, 2011.

**CONSEIL D'ÉTAT,**

- Rapport public, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », La Documentation française, 2006.
- Rapport public, « L'influence internationale du droit français », La documentation française, 2001.
- Rapport public « Décentralisation et ordre juridique, La documentation française, 1993.

**COURSIN F.**, Rapport public, « La contribution de la France au progrès des pays en développement », La documentation française, 2001.

**GIZ**, « Le bureau citoyen. Guide méthodologique : Retour d'expériences de la mise en place et du fonctionnement dans les communes pilotes », 2020.

**IFDD**, « La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone », 2013.

**MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,**

- *Diplomatie et territoire, Pour une action extérieure démultipliée*, La documentation française, 2017.
- Rapport public, « L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique », 2012.

**LAIGNEL A.**, Rapport public, « l'action extérieure des collectivités territoriales. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions », La documentation française, 2013.

**OCDE,**

- *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Éditions OCDE 2005.
- *Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020 : Africapolis, une nouvelle géographie urbaine*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Editions OCDE, 2020.

**PERROT H.**, Rapport public, « De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités locales », La documentation française, 1996.

**POUGNAUD P.**, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, La Documentation française, 2019.

## INDEX ALPHABETIQUE

(Les chiffres renvoient aux numéros de paragraphe)

### A.

**Action extérieure (des collectivités territoriales)**, v. *Coopération décentralisée*

**Administration coloniale** –

- et autonomie : 10 et s.

- et collectivité territoriale : 207 et s.

**Affaires locales** : 413 et s.

**Affichage (des actes des collectivités territoriales)** : 637.

**Aide publique (développement)** : 302 et s., 328 et s.

**Autonomie financière des collectivités territoriales** –

- dotations : 548 et s.

- et autonomie fiscale : 556 et s.

- ressources propres : 539 et s.

**Assemblée délibérante** –

- démocratisation : 575 et s.

- dissolution : 495 et s.

- rapports avec l'exécutif : 614 et s.

### B.

**Biens (mise à disposition et transfert des biens)**, v. *Mise à disposition et transferts*

**Blocs de compétences (principes des -)** : 410 et s.

**Budget des collectivités territoriales** –

- contrôle du budget, v. *Contrôle sur les collectivités territoriales*

- préparation et adoption : 565 et s.

**Bureau citoyen** : 661 et s.

### C.

**Caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales** : 444 et s., 637 et s.

**Catégorie de collectivités territoriales** : 224 et s.

**Charte (autonomie locale)** –

- Europe : 33, 369.

- Afrique : 368, 391.

**Chefferies traditionnelles** : 113, 187 et s., 669 et s., 711 et s.

**Citoyen**, v. *Information et expression des électeurs*

**Clause générale de compétence** : 408 et s.

**Collectivités territoriales (approche historique)** : 71 et s., 207 et s.

**Compétences des collectivités territoriales** –

- clause générale de compétence, v. *Clause générale de compétence*

- compétences d'attribution : 371 et s.,

- compétences propres : 396 et s.

- compétences transférées : 396 et s.

**Conditionnalité (de l'aide publique au développement)** : 274 et s., 298 et s.

**Conseil de développement** : 657 et s.

**Contrôle sur les collectivités territoriales** –

- contrôle budgétaire : 444 et s., 542

- contrôle de gestion : 235 et s., 473 et s.

- contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales : 440 et s.

- contrôle sur les organes : 485 et s.

**Colonies (française d'Afrique)** –

- et déformation de l'ordre juridique traditionnel : 172 et s.

- et centralisation : 143 et s.

- et introduction de l'État (moderne) : 162 et s.

**Convocation (des membres des assemblées délibérantes)** : 584 et s.

**Coopération décentralisée** : 318 et s., 340 et s.

**Coopération intercommunale** : 233 et s.

### D.

**Décentralisation** –

- technique : 25 et s.

- territoriale : 28 et s.

**Déféré préfectoral** : 489 et s.

**Délai**, v. *Convocation*

**Démocratie locale** : 573 et s.

**Dépenses obligatoires** : 564 et s.

## E.

**Effectivité** : 39 et s.

**Élus** : 578 et s.

## F.

**Fonctions administratives** : 99 et s.

**Fonction publique territoriale** : 505 et s.,  
522 et s.

## G.

**Gestion**, v. *Contrôle sur les collectivités territoriales*

## H.

**Héritage institutionnel**, v. *Mimétisme institutionnel*

## I.

**Indivisibilité (de la République)** : 281 et s.

**Information et expression des électeurs** : 629 et s.

**Information et expression des élus** : 582 et s., 606 et s.

**Intercommunalité**, v. *Coopération intercommunale*

## J.

**Juge administratif** : 452 et s.

**Jumelage**, v. *Coopération décentralisée*

## L.

**Libre administration** : 32 et s., 268 et s.,  
368 et s. 536, 561 et s.

## M.

**Mimétisme (institutionnel)** : 222 et s.

**Mise à disposition et transferts** –

- des biens : 402 et s.

- des services de l'État : 405 et s.

**Motion de défiance (à l'encontre de l'exécutif)** : 615 et s.

## N.

**Note explicative de synthèse** : 587 et s.

## O.

**Organisation administrative (précoloniale)** : 113 et s.

**Ordre du jour (des réunions des assemblées délibérantes)** : 585, 587 et s.

## P.

**Part déterminante**, v. *Autonomie financière des collectivités territoriales*

**Participation locale**, v. *Démocratie locale et Information et expression des électeurs*

**Personnalité juridique** : 107 et s., 235, 255, 675, 679 et s. 728

**Pouvoir de substitution**, v. *Contrôle sur les collectivités territoriales*

**Préfet** : 13, 66, 238 et s., 257, 443 et s., 466 et s.

**Publication**, v. *Affichage*

## Q.

**Questions orales** : 611 et s.

**Quorum** : 591, 624.

## R.

**Recettes des collectivités territoriales**, v. *Autonomie financière des collectivités territoriales*

**Règlement intérieur** : 620 et s.

## S.

**Subsidiarité** : 387 et s.

## T.

**Taxes** : 544 et s.

**Territoire** : 28, 154 et s., 232 et s., 266, 706.

**Tutelle** : 423 et s., 509, 514, 519 et s.

**Transferts institutionnels** : 350 et s.

## U.

**Unité (de la République)** : 281 et s.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION-----	1
§1.- L'autonomie des collectivités territoriales comme objet de la recherche -----	6
A- L'émergence historique du concept d'autonomie locale-----	7
1. La rupture du lien originel entre commune et autonomie dans le contexte colonial-----	7
2. Le constat de l'ineffectivité de l'autonomie locale dans l'État postcolonial africain-----	11
B- Le concept d'autonomie dans le droit de la décentralisation -----	16
1. Autonomie locale et décentralisation : deux concepts liés -----	16
2. L'autonomie locale : une liberté d'agir des collectivités territoriales ? ---	21
§2.- L'effectivité de l'autonomie des collectivités territoriales comme problématique de la recherche -----	27
A- Une définition stipulative du concept d'effectivité -----	28
B- L'identification doctrinale des conditions juridiques de l'effectivité du droit	32
§3.- Méthodologie de la recherche -----	35
A- La démarche méthodologique retenue -----	36
B- La délimitation du champ de la recherche -----	38
§4.- Annonce de la thèse et du plan -----	41
PARTIE 1 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : L'IMPORTATION D'UN MODELE TERRITORIAL INADAPTÉ -----	45
TITRE 1 — LA RÉCEPTION FORCÉE D'UN MODELE TERRITORIAL ÉTRANGER -----	48
CHAPITRE 1 – LES PREMICES D'UNE CONCEPTION DECENTRALISEE DU POUVOIR DANS LES SOCIETES AFRICAINES PRECOLONIALES -----	50
<i>Section 1 : Une approche dominante malgré l'hétérogénéité des structures politiques en Afrique précoloniale</i>	52
§1.- La difficulté à saisir l'organisation politico-administrative de l'Afrique précoloniale : l'inopérance partielle des classifications traditionnelles -----	52
A- L'échec des tentatives de classification des entités politico-administratives négro-africaines -----	53

B-	L'insuffisance explicative de la distinction classique entre sociétés sans État et sociétés étatiques -----	56
1.	L'exercice d'un pouvoir décentralisé dans les sociétés sans État -----	57
a)	L'absence d'institutionnalisation du pouvoir. -----	58
b)	L'originalité des modes d'exercice du pouvoir. -----	59
2.	L'exercice d'un pouvoir centralisé dans les sociétés avec État -----	61
§2.-	Esquisse d'une classification renouvelée des sociétés précoloniales -----	64
A-	Une classification fondée sur l'exercice des fonctions administratives dans la société précoloniale -----	64
B-	Pour une nouvelle classification des sociétés précoloniales africaines autour de l'opposition entre unité et pluralité institutionnelle -----	68
1.	Le modèle prédominant : les sociétés à pouvoir diversifié de tendance démocratique -----	69
2.	L'exception : les sociétés à pouvoir unifié de tendance despotique -----	71
<i>Section 2 : Les éléments constitutifs du modèle d'organisation territoriale des sociétés africaines précoloniales 72</i>		
§1.-	L'essence sacrée du pouvoir dans les sociétés d'Afrique noire précoloniale --	73
A-	La légitimation du pouvoir par le sacré dans les sociétés africaines précoloniales -----	74
1.	Le pouvoir comme expression mythique imprégné de sacralité -----	75
2.	L'empreinte permanente du sacré dans la vie politique -----	77
B-	La limitation du pouvoir par le sacré dans les sociétés africaines précoloniales -----	79
§2.-	Le village, communauté rurale de base dans les sociétés précoloniales africaines -----	82
A-	Le village, une communauté à caractère autonome -----	82
B-	Une communauté villageoise ouverte au monde extérieur -----	84
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 ----- 87		
CHAPITRE 2 — LES RECONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES IMPOSEES PAR LA COLONISATION ----- 88		
<i>Section 1 : L'implémentation d'un modèle administratif de type métropolitain ----- 89</i>		
§1.-	L'omniprésence de la puissance coloniale dans l'organisation administrative	90
A-	Les fondements théoriques de la politique administrative coloniale -----	90
1.	L'opposition classique des politiques coloniales française et anglaise ---	91

2.	Une opposition à relativiser -----	94
B-	Les éléments caractéristiques de l'administration coloniale française -----	96
1.	Un système administratif colonial centralisé-----	97
2.	L'émiettement des structures administratives -----	99
§2.-	L'introduction de l'État « moderne » et de ses techniques en Afrique-----	101
A-	Le fait colonial et la genèse de l'État moderne -----	102
1.	Une domination coloniale légitimée par le droit-----	102
2.	La constitution d'un État moderne de type occidental -----	105
B-	La déformation de l'ordre juridique traditionnel-----	108
1.	Le bouleversement des techniques de production du droit-----	108
2.	La diffusion du système juridique français d'origine romano-germanique	
	112	
<i>Section 2 :</i>	<i>La chefferie traditionnelle, un rouage de l'administration coloniale -----</i>	<i>116</i>
§1.-	L'instrumentalisation de la chefferie traditionnelle par le pouvoir colonial -	117
A-	L'affaiblissement progressif de la chefferie traditionnelle dans le système	
	colonial -----	117
1.	La désacralisation du pouvoir traditionnel africain par la pénétration des	
	valeurs religieuses et idéologiques occidentales -----	118
2.	La difficile coexistence d'un double système de valeurs-----	120
B-	L'intégration de la chefferie traditionnelle dans les structures du pouvoir	
	colonial -----	122
1.	La nécessité d'une sauvegarde de la légitimité traditionnelle du chef --	123
2.	L'inféodation de la chefferie traditionnelle à l'administration coloniale	124
§2.-	Les tentatives de démocratisation des institutions coloniales-----	126
A-	La municipalisation comme stratégie de contrôle des aspirations locales	127
B-	Les facteurs favorables au maintien de la centralisation politico-	
	administrative -----	129
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2 -----	134
	CONCLUSION DU TITRE 1 -----	135
	TITRE 2 — LA RECONSTRUCTION SOUS INFLUENCE DES STRUCTURES	
	TERRITORIALES DE L'ÉTAT-----	137
	CHAPITRE 1 – LA PERPETUATION DES CADRES TERRITORIAUX HERITÉS DE LA	
	COLONISATION -----	139
<i>Section 1 :</i>	<i>L'ancrage de l'institution communale -----</i>	<i>140</i>

§1.-	La commune, une collectivité territoriale de base -----	142
§2.-	Une carte communale en manque de rationalisation : la nécessité d'une coopération intercommunale -----	147
<i>Section 2 : L'ambivalence assumée de l'institution préfectorale -----</i>		<i>153</i>
§1.-	La suppression de la collectivité préfectorale -----	154
§2.-	L'exception malienne du maintien d'un échelon intermédiaire : le cas des cercles	158
<i>Section 3 : La consécration progressive de l'échelon régional -----</i>		<i>161</i>
§1.-	Le développement de la régionalisation en Afrique -----	162
A-	De l'idée régionale à la consécration de la collectivité régionale -----	163
1.	Le développement historique de l'idée régionale -----	163
2.	La consécration de la collectivité régionale -----	167
B-	La territorialisation des politiques publiques : une réponse à la crise de l'État -----	170
§2.-	Le refus d'une décentralisation du pouvoir normatif au profit des régions -	173
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 -----		177
CHAPITRE 2 – LA DECENTRALISATION : UNE CONDITIONNALITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT -----		178
<i>Section 1 : L'action internationale en faveur de la décentralisation -----</i>		<i>180</i>
§1.-	La remise en cause du modèle d'administration centralisé -----	182
A-	L'échec de la logique unitaire -----	182
1.	Le principe de l'unité dans la construction de l'État-nation -----	183
2.	L'unicité du parti comme condition nécessaire à la construction de l'État- nation -----	186
B-	Une intervention internationale légitimée par l'échec du mythe de l'unité	188
1.	Un accès conditionné à l'aide publique au développement -----	189
2.	L'inefficacité de la conditionnalité politique à assurer le développement 192	
§2.-	Le recours au modèle d'administration décentralisé -----	194
A-	L'apparition de la lutte contre la pauvreté comme nouveau paradigme de l'aide internationale au développement -----	195
1.	L'émergence de la décentralisation dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté -----	196
2.	La bonne gouvernance, une clé de réduction de la pauvreté -----	198

B-	Le rôle renouvelé des collectivités territoriales dans les stratégies de lutte contre la pauvreté-----	201
<i>Section 2 :</i>	<i>La coopération Nord-Sud, un vecteur de promotion de l'administration décentralisée en Afrique</i>	<i>204</i>
§1.-	La coopération décentralisée au service d'une stratégie globale d'aide au développement -----	205
A-	Une reconnaissance progressive de l'action extérieure des collectivités territoriales-----	206
1.	L'influence des normes européennes dans la reconnaissance de l'action extérieure des collectivités territoriales-----	206
2.	La reconnaissance de l'action extérieure des collectivités territoriales par le législateur français -----	209
B-	Le partage de la compétence de l'aide au développement entre les collectivités territoriales et l'État en France -----	211
1.	L'interdiction faite aux collectivités de contracter avec les États -----	212
2.	L'extension du domaine d'intervention des collectivités territoriales --	215
§2.-	L'instrumentalisation de l'action extérieure des collectivités au service de la politique africaine de l'État français-----	219
A-	Une coopération décentralisée contrôlée-----	219
1.	La mise en place d'un dispositif institutionnel de dialogue et de pilotage	220
2.	La mise en place d'un soutien technique et financier -----	222
B-	Une coopération décentralisée détournée-----	224
1.	Une coopération décentralisée au service d'une diplomatie des territoires	225
2.	Une coopération décentralisée au service de la diffusion de l'expertise française-----	227
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2 -----	232
	CONCLUSION DU TITRE 2 -----	233
	CONCLUSION DE LA PARTIE 1 -----	234
	PARTIE 2 – L'ÉTAT DÉCENTRALISÉ : UNE CONSTRUCTION JURIDIQUE ARTIFICIELLE -----	236
	TITRE 1 — UNE DÉCENTRALISATION SANS LIBRE ADMINISTRATION -----	238

CHAPITRE 1 — L'OMNIPRESENCE DE L'ÉTAT DANS LE FONCTIONNEMENT DES	
COLLECTIVITES TERRITORIALES -----	241
<i>Section 1 : La détermination des compétences locales par le pouvoir central</i> -----	242
§1.- L'indétermination constitutionnelle de la répartition des compétences locales	
244	
A- La Constitution et les collectivités territoriales -----	245
B- La Constitution et les compétences locales -----	248
§2.- La prévalence de la loi dans l'attribution des compétences locales -----	251
A- La définition législative du cadre de répartition des compétences-----	251
1. Le principe de subsidiarité -----	252
2. Le principe de progressivité -----	256
3. Le principe de l'interdiction de tutelle entre collectivités -----	259
4. Le principe de compensation-----	261
B- La détermination matérielle des compétences des collectivités territoriales	
265	
1. L'exclusion de la clause générale de compétence comme procédé de	
répartition -----	266
2. La détermination législative des compétences par voie d'énumération	
271	
<i>Section 2 : La tutelle permanente de l'État sur les collectivités territoriales</i> -----	275
§1.- La justification de l'existence d'un pouvoir de tutelle sur les collectivités	
territoriales-----	277
A- La nécessité du pouvoir de tutelle -----	278
B- La nécessité de distinguer entre pouvoir de tutelle et pouvoir hiérarchique :	
le flou conceptuel -----	281
§2.- La multiplicité des procédés d'exercice du pouvoir de tutelle -----	284
A- Le contrôle exercé par l'État sur les actes des collectivités territoriales --	285
1. Les modalités de mise en œuvre du contrôle sur les actes-----	286
a) Une phase administrative déterminante-----	287
i) La transmission des actes des collectivités territoriales au représentant	
de l'État -----	287
ii) La place prépondérante du dialogue avant l'exercice du déferé	
préfectoral -----	290
b) Une phase juridictionnelle accessoire -----	292
i) L'inexistence d'un contrôle juridictionnel des actes locaux -----	292

ii) La transformation du contrôle <i>a posteriori</i> en une activité d'assistance-conseil <i>a priori</i> -----	297
2. Les pouvoirs étendus du représentant de l'État -----	302
a) La conservation d'une tutelle a priori sur les actes des collectivités territoriales -----	302
i) Le maintien d'un pouvoir d'annulation des décisions locales -----	303
ii) La persistance d'un régime d'approbation des décisions locales ---	306
b) L'exercice du pouvoir de substitution par le représentant de l'État --	309
B- Le contrôle exercé par l'État sur les organes des collectivités territoriales	313
1. Le pouvoir de sanction individuelle de l'État -----	314
a) La démission d'office des conseillers des collectivités territoriales ---	314
b) La suspension et la révocation des autorités exécutives locales -----	316
2. Le pouvoir de sanction collective de l'État -----	320
a) Les conditions d'exercice du pouvoir de dissolution-----	320
b) Les conséquences de l'exercice du pouvoir de dissolution-----	323
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 -----	326
CHAPITRE 2 – L'OMNIPOTENCE DE L'ÉTAT DANS L'ATTRIBUTION DES MOYENS -----	327
<i>Section 1 : La capacité déficitaire des collectivités territoriales en matière de ressources humaines-</i>	328
§1.- Une administration publique locale en manque de compétences -----	329
A- Une carence en ressources humaines handicapante pour les collectivités territoriales -----	329
B- La centralisation du pouvoir de nomination aux emplois supérieurs de fonction publique territoriale -----	334
§2.- Le paradoxe de la fonction publique territoriale : un cadre de gestion à reformer -----	337
A- Un régime unifié aligné sur le statut de la fonction publique d'État-----	338
B- Le caractère discutable de l'unité statutaire -----	343
<i>Section 2 : Les contraintes liées au financement autonome des collectivités territoriales</i> -----	347
§1.- Des collectivités territoriales pauvres et dépendantes de l'État-----	349
A- Des collectivités aux ressources propres insignifiantes -----	350
B- L'origine essentiellement étatique du financement des collectivités territoriales -----	357
§2.- Les collectivités territoriales, de simples gestionnaires -----	362
A- Une conséquence de la forme républicaine de l'État-----	363

B-	L'autonomie financière, une simple liberté de gestion des collectivités --	365
	CONCLUSION DU CHAPITRE 2-----	372
	CONCLUSION DU TITRE 1-----	373
	TITRE 2 — UNE DÉCENTRALISATION SANS DEMOCRATIE LOCALE-----	375
	CHAPITRE 1 — LES IMPASSES DE LA DEMOCRATISATION DE LA VIE PUBLIQUE LOCALE---	378
	<i>Section 1 : Une démocratie locale représentative inachevée : la limitation des droits des élus membres</i>	
	<i>des assemblées délibérantes</i> -----	380
§1.-	Des droits insuffisants à l'accomplissement des fonctions des élus membres	
	des assemblées délibérantes-----	381
A-	L'étendue de la garantie du droit d'information et d'expression dans le	
	cadre des fonctions délibératives -----	382
1.	Une obligation d'information préalable des élus temporellement encadrée	
	382	
a)	La convocation, un mécanisme classique d'information des élus-----	382
b)	Le caractère contraignant du délai d'envoi de la convocation et ses	
	implications -----	386
2.	La reconnaissance timorée d'un droit d'expression-----	389
a)	La garantie d'un droit à la parole dans le cadre du délibéré-----	390
b)	Un droit d'amendement préservant la compétence d'initiative de	
	l'exécutif-----	393
B-	L'absence d'un droit général d'information sur les affaires de la collectivité	
	territoriale handicapant l'exercice des fonctions de contrôle -----	396
1.	La reddition des comptes comme moyen d'information des élus sur les	
	affaires de la collectivité-----	397
2.	Les questions écrites et orales comme moyen d'information ponctuel des	
	élus sur les affaires de la collectivité -----	400
C-	Une mise en jeu de la responsabilité politique de l'exécutif local perfectible	
	403	
§2.-	La protection règlementaire des droits des élus membres des assemblées	
	délibérantes : une négation du pouvoir d'auto-organisation des assemblées locales	406
A-	La reconnaissance d'un pouvoir d'auto-organisation des assemblées	
	délibérantes-----	407
B-	La négation de fait du pouvoir d'auto-organisation des assemblées	
	délibérantes-----	410

<i>Section 2 : La gestation progressive d'une démocratie locale participative : le développement d'une démocratie au profit des citoyens</i> .....	413
§1.- Une démocratie participative dominée par un droit à l'information des citoyens .....	415
A- Un accès étendu aux décisions locales .....	416
1. Le droit à la publicité des séances de l'assemblée délibérante .....	416
2. La publication des décisions locales, une condition de leur opposabilité	418
B- Un droit encadré à la communication des documents administratifs .....	420
1. L'étendue du droit à la communication des documents administratifs	420
2. Les contraintes à l'exercice effectif du droit à la communication :	
l'illisibilité des informations communiquées .....	423
§2.- La limitation de la participation citoyenne dans le processus décisionnel ---	426
A- La consécration de multiples instruments d'implication des citoyens dans la vie publique locale .....	427
1. Les formes classiques de la démocratie participative locale .....	427
2. Les nouvelles approches de la démocratie participative locale .....	431
a) Les comités de développement à la base .....	431
b) Le bureau du citoyen .....	434
B- La participation secondarisée des citoyens dans la prise de décision locale	436
CONCLUSION DU CHAPITRE 1 .....	439
CHAPITRE 2 – LA DIFFICILE INTEGRATION DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE .....	440
<i>Section 1 : La nature équivoque de la chefferie traditionnelle</i> .....	442
§1.- L'impossible définition juridique de la notion de chefferie traditionnelle ---	443
A- La tendance à l'étatisation de la chefferie traditionnelle .....	443
B- Le refus d'attribution de la qualité de collectivité territoriale .....	446
§2.- La spécificité du statut juridique du chef traditionnel .....	449
A- Le chef traditionnel, un agent administratif de l'État .....	450
1. La multiplicité des fonctions du chef traditionnel .....	450
2. Le régime rémunérateur et disciplinaire du chef traditionnel .....	453
B- Le chef traditionnel, un agent administratif singulier .....	456
1. La désignation du chef traditionnel selon les règles coutumières .....	456

2.	La reconnaissance du chef traditionnel par l'autorité administrative --	458
<i>Section 2 :</i>	<i>L'intégration relative de la chefferie dans l'administration locale</i> -----	<i>461</i>
§1.-	Une garantie de participation au fonctionnement de l'administration locale	462
A-	La participation consacrée des chefs traditionnels aux conseils de collectivités -----	463
B-	Une participation passive des chefs traditionnels aux conseils de collectivités -----	465
§2.-	La marginalisation de l'apport des chefferies traditionnelles dans l'administration locale-----	466
A-	L'apport des chefs traditionnels au développement local-----	467
B-	Les chefs traditionnels, des acteurs concurrents de la vie politique -----	469
CONCLUSION DU CHAPITRE 2-----		472
CONCLUSION DU TITRE 2-----		474
CONCLUSION DE LA PARTIE 2-----		475
CONCLUSION GÉNÉRALE-----		477
BIBLIOGRAPHIE-----		483
INDEX ALPHABÉTIQUE-----		521
TABLE DES MATIÈRES -----		523