
RADSP

Vol. VIII
N°17

ISSN: 2306-191X

REVUE AFRICAINE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

Janv.-Juin
2020
1^{er} Sem.



Comité scientifique

• **Joseph OWONA**

*Agrégé de droit public
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Paul-Gérard POUGOUE**

*Agrégé de droit privé et des sciences criminelles
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Adolphe MINKOA SHE**

*Agrégé de droit privé et des sciences criminelles
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Luc SINDJOUN**

*Agrégé de science politique
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Magloire ONDOA**

*Agrégé de droit public et de science politique,
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Janvier ONANA**

*Agrégé de science politique
Professeur à l'Université de Douala (Cameroun)*

• **Jean Marie TCHAKOUA**

*Agrégé de droit privé
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Jean NJOYA**

Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **Jean GATSI**

*Agrégé de droit privé
Professeur à l'Université de Douala (Cameroun)*

• **Victor Emmanuel BOKALLI**

*Agrégé de droit privé
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **André AKAM AKAM**

*Agrégé de droit privé
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Martin BLEOU**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université d'Abidjan Cocody (Côte d'Ivoire)*

• **Théodore HOLO**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université d'Abomey Calavi (Bénin)*

• **Jean Du Bois de GAUDUSSON**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université de Bordeaux IV - Montesquieu (France)*

• **Fabrice MELLERAY**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV (France)*

• **Alain ONDOUA**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Ferdinand MELIN SOUCRAMANIEN**

*Agrégé de droit public et de science politique,
Professeur à l'Université Montesquieu - Bordeaux IV (France)*

• **Léopold DONFACK SOCKENG +**

*Agrégé de droit public et de science politique,
Professeur à l'Université de Douala (Cameroun)*

• **Marcellin NGUELE ABADA**

*Agrégé de droit public et de science politique
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Jean-Claude TCHEUWA**

*Agrégé de droit public et de science politique,
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **ATANGANA MALONGUE**

*Agrégé de droit privé
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Nadine MACHIKOU**

*Agrégé de Science politique
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Gérard PEKASSA NDAM**

*Agrégé de droit public
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Patrick ABANE ENGOLO**

*Agrégé de droit public
Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Germain NTONO TSIMI**

*Agrégé de droit privé et de sciences criminelles
Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Robert MBALLA OWONA**

*Agrégé de droit public
Maître de Conférences à l'Université de Douala (Cameroun)*

• **Fabien NKOT**

Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **Vincent NTUDA EBODE**

Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **SPENER YAWAGA**

Professeur à l'Université de Ngaoundéré (Cameroun)

• **Michel KOUNOU +**

Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **Jacques BIAKAN**

Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **Jacques KWIMO**

Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)

• **Eric Mathias OWONA NGUINI**

*Docteur en Science politique
Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

Comité de rédaction

• **Alex TJOUEN**

*Agrégé de droit privé et de sciences criminelles
Maître de Conférences à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Jean Luc ENGOUTOU**

*Docteur Ph/D en droit public
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Aimé Christel MBALLA ELOUNDOU**

*Docteur Ph/D en droit public
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Patrick Henri ASSIENE NGON**

*Docteur Ph/D en droit public
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)
Maître Assistant CAMES*

• **Martial ATEBA**

*Docteur Ph/D en science politique
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Yves Patrick MBANGUE NKOMBA**

*Docteur Ph/D en science politique
Chargé de cours à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

• **Brice Christian ALOGO NDI**

*Doctorant en droit public
Assistant à l'Université de Yaoundé II (Cameroun)*

Vol VIII, jan. - juin 2020

**REVUE AFRICAINE DE DROIT
ET DE SCIENCE POLITIQUE**

— . — . — . — . — . —
RADSP

© Les Éditions Le Kimmangaro

EDLK
Les Éditions Le Kimmangaro

Politique rédactionnelle

La Revue Africaine de Droit et de Science politique (RADSP) vise la promotion des sciences juridiques et politiques. C'est pourquoi, elle reçoit des contributions de doctrine livrant des réflexions sur les questions ou problématiques actuelles de droit privé, de droit public, de sciences criminelles et de science politique. L'objectif est de fournir la preuve, au travers de cette pluralité des grilles d'analyse, que la prétendue division des sciences juridiques et politiques est beaucoup plus formelle que substantielle ; l'analyse profonde des rapports entre les Hommes dans la société ne saurait se satisfaire d'une telle scission.

Sommaire

Droit

<i>Edwige Flore DONFACK SOBGOUM</i> : La sécurisation des droits fonciers au Cameroun	7
<i>Ambroise MADANDEDJAN</i> : L'instabilité des exécutifs locaux en Afrique subsaharienne francophone.....	33
<i>Bertrand EDOUA BILONGO</i> : La citoyenneté administrative dans les États francophones d'Afrique	57
<i>François ABENG MESSI</i> : Réflexions sur les dérives du multipartisme dans les États d'Afrique noire francophone (Les cas du Cameroun et du Gabon)	95
<i>Clarisse NENZEKO KAGHO</i> : Délai raisonnable et procès civil devant la cour suprême du Cameroun	127
<i>Long Christ Papy NKOUAYEP</i> : Les pouvoirs budgétaires du préfet en droit camerounais de la décentralisation	155
<i>John Eric DICKA</i> : La nouvelle architecture juridique de passation des marchés publics au Cameroun sous le décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant code des marchés publics : table rase ou transposition de la substance du modèle abrogé ?	171

Science politique

<i>Richard Désiré EBELE ONANA et Marguérite AMANYA</i> : Financement des partis politiques au Cameroun : les administrations publiques au secours du parti au pouvoir	197
<i>Yves-Patrick MBANGUE NKOMBA</i> : La restauration des sites miniers et la mobilisation actérielle contre l'extractivisme en contexte local au Cameroun	211
<i>Michel OYANE</i> : Politiques publiques de la culture au Cameroun : un regard à partir des implications de la Première Dame	231

La coordination scientifique de ce numéro de la Revue Africaine de Droit et de Science Politique a été assurée par Magloire Ondo, Agrégé de Droit public et de Science politique, Professeur à l'Université de Yaoundé II - Soa.

*Tous droits de reproduction, d'adaptation
et de traduction pour tous procédés réservés
pour tous pays sauf autorisation du direc-
teur de la revue.*

Édition, administration, abonnements

Les Éditions le Kilimandjaro,

B.P. : 5455 Yaoundé - Cameroun

Tél : 00237 222 72 86 49

Courriel : lekilimrevue@yahoo.fr

ISSN- 2306 - 191X

Dépôt légal : 1^{er} semestre 2020

Droit

L'instabilité des exécutifs locaux en Afrique subsaharienne francophone

Ambroise MADANDEDJAN

Résumé

À ce jour, les sociétés africaines, notamment au Sud du Sahara par le biais de leurs États ont adhéré dans leur quasi-totalité à la gestion décentralisée de l'État. Celle-ci implique que des compétences propres et certaines soient transférées aux organes locaux parmi lesquels l'exécutif et que ceux-ci puissent bénéficier d'une marge suffisante d'autonomie. En dépit de cette adhésion, la pratique est contrastée comme l'atteste l'instabilité observée des exécutifs locaux. La condition de ceux-ci fait l'objet de préoccupations sérieuses. La préoccupation majeure concerne la destitution des exécutifs locaux par les organes délibérants ainsi que leur révocation et leur suspension par la tutelle. Ces sanctions qui, formellement, trouvent leur justification dans le respect de la juridicité, traduisent en quelque sorte une forte mainmise de l'État sur les exécutifs locaux et mobilise parfois des motifs dont le rapport au droit apparaît souvent incertain. Toutefois, cette instabilité des exécutifs locaux est globalement perceptible. Pour cela, il serait souhaitable que la toute-puissance de la tutelle puisse être amoindrie. Bien que celle-ci soit garante de la continuité de l'État et de l'unité de la nation, la tutelle doit cesser d'être une "épée de Damoclès" qui trotte au-dessus des exécutifs locaux pour devenir un véritable relais entre l'État et les collectivités locales et un incubateur et un accompagnateur de la gouvernance locale. De même, une révision du cadre normatif existant s'avère nécessaire afin de restaurer les exécutifs locaux dans leur dignité démocratique.

Mots clés

Instabilité, exécutifs locaux, développement local, tutelle, destitution.

À quand une pratique de la décentralisation territoriale¹ en Afrique subsaharienne francophone², affranchie de l'impression de la mauvaise sanction infligée par les dieux à Sisyphe³ ? Tel peut être la préoccupation qui trône au cœur du phénomène d'instabilité des exécutifs locaux observé dans la plupart des États couvrant ledit espace. Il s'agit d'un malheureux scénario, qui rame à contre-courant d'une dynamique décentralisatrice empreinte d'espoir. En effet, après une

longue période d'atonie que d'aucuns considèrent comme celle de la maturation du projet de décentralisation⁴, la plupart des États d'Afrique subsaharienne francophone se sont résolus à lui donner sens et consistance. Les perspectives envisagées ci et là ont eu pour point commun d'épouser les contours d'une recherche constante des stratégies porteuses, à l'effet d'affermir la promotion du développement local tant espérée⁵. Est ainsi mise à contribution une multi-

¹ La décentralisation territoriale est une notion complexe et imprécise, car les différentes définitions proposées sont rarement satisfaisantes pour l'esprit juridique, friand de précisions et de concision. Les approches généralement retenues sont assez diversifiées. On pourrait d'abord la concevoir comme « une manière d'être de l'État caractérisée par le fait que l'État se résout à un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de la puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration ». Technique d'aménagement du territoire, la décentralisation territoriale s'apprécie aussi comme « une forme d'aménagement de l'État unitaire, dans laquelle des autorités non étatiques gèrent des affaires administratives ». Et parfois, elle est davantage comprise sous un prisme « politique que juridique ». AUBY (J. B.), *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006, p. 13 ; HAURIOU (M.), « Étude sur la décentralisation », cité par BOURJOL (S.) et BODARD (S.), *Droits et libertés des collectivités territoriales*, Paris, Masson, 1984, p. 33.

² L'Afrique subsaharienne francophone se comprend généralement comme l'ensemble des États qui se situent en dessous du Sahara, et qui ont en partage l'usage du français, tout à la base, le legs d'une tradition juridique héritée de la période coloniale, quoique l'on y observe des spécificités dans l'aménagement des ordres juridiques. L'on y retrouve pour partie importante les États membres de l'Afrique de l'Ouest, et ceux de l'Afrique centrale.

³ Le mythe de Sisyphe illustre avec force et détail l'épopée dramatique d'un personnage appelé « homme sage », Sisyphe. De son vivant, faisant preuve d'une intelligence assez particulière, il a su se déjouer des pièges des dieux. Ces derniers l'attendirent patiemment à sa mort, pour lui infliger une sanction assez singulière. Jusqu'à la fin des temps, Sisyphe est condamné à rouler un énorme rocher qui en haut d'une montagne retombera à chaque fois de l'autre côté que Sisyphe devra à nouveau ramener au sommet ». Suivre le lien : <http://mythe.canalblog.com/archives/2010/08/06/18756859.html> (consulté le 26 août 2019)

⁴ V., SALAMI (I. D.), *L'effectivité de la décentralisation au Bénin : Bilan des 10 ans de la décentralisation au Bénin, Actes du Colloque international*, Cotonou – Bénin Royal Hôtel, les 12 et 13 janvier 2015, in : *Les cahiers du CeDAT*, num. Spécial, 2015, 329 p. ; lire également la préface de GAUDUSSON (J. D. B.) in : NACK MBACK, *Constitution et décentralisation Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Ed. KARTHALA et PDM, 2003, 528 p.

⁵ Au Cameroun, la loi d'orientation de 2004 fait de la décentralisation l'axe fondamental du développement local. La dernière réforme de la politique décentralisatrice au Sénégal a été baptisée « *L'Acte III de la décentralisation* » et a pour objectif général d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Au Gabon, la loi organique sur la décentralisation vise à doter les collectivités locales de tous les moyens financiers et humains nécessaires à la diffusion du progrès économique, social et culturel, et faire en sorte que les efforts consentis par l'État se traduisent par une réduction des disparités entre les collectivités locales.

tude de « gadgets miracles »⁶, avec pour mission de rendre pleinement effectif le projet dans son opérationnalité. Dans cette veine, quelques obstacles mineurs pourraient entraver la dynamique⁷ et n'auraient d'ailleurs pas de quoi surprendre, en tant que réalités évidentes intervenant dans l'évolution normale d'un projet⁸. Aussi, un regard plus concentré vers la réalisation de cet axe primordial de

développement qu'est la décentralisation doit être la cause la plus défendue⁹.

Cependant contrairement à cette noble aspiration ouvertement affichée, l'actualité de la décentralisation en marche au sein des États cache avec beaucoup de mal des situations devenues déplorables. Le principe de la libre administration¹⁰, entendu comme liberté fondamentale des collectivités locales, s'en trouve alors

⁶ Les « gadgets miracles » s'apprécient comme l'ensemble des mesures visant à pallier les carences observées dans le sens d'une impulsion effective de la décentralisation. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'au Bénin, le gouvernement a autorisé « les communes à statut particulier, [institué] à titre expérimental la police municipale » (compte rendu officiel de la séance du Conseil des ministres du 19 janvier 2009, au cours de laquelle a été adopté le décret n° 2009-027 du 04 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin. Suivre le lien <http://www.lanouvelletribune.info/content/view/2780/48/>. (consulté le 02 septembre 2012). Dans le même sillage, l'on note de nombreux ateliers de renforcement des capacités des organes locaux. V., GANDAHO (E.), « Atelier interdépartemental bilan de la décentralisation », *Le municipal*, n° 260 du 24 au 30 septembre 2007, p. 3.

⁷ Le Professeur CHAPUS (R.) relève opportunément à cet égard que « la décentralisation peut fort bien, tout en étant instituée par les textes, n'avoir guère d'effectivité ». Voir de cet auteur, *Droit administratif*, 15^e éd., Paris, Montchrestien, t. 1, 2001, p. 403.

⁸ PDM, *Atelier de validation du Rapport sur l'état de la décentralisation en Afrique*, 3^e éd., 2007, compte-rendu de TONATO (J.), Cotonou, 2007, conclusion – débat introductif, p. 3.

⁹ Lire utilement les recommandations relatives à la décentralisation issues du *Rapport du rapporteur du Grand Dialogue National*, tenu du 30 septembre au 4 octobre 2019, Yaoundé, p. 16-18.

¹⁰ La notion de libre administration est souvent accolée à celle de décentralisation. Et pourtant, d'un point de vue historique, c'est la notion de libre administration qui a été la devancière. Elle apparaît déjà dans la constitution française de 1946 « les collectivités territoriales s'administrent librement ». Cette mention a été reprise dans la constitution de 1958. C'est d'ailleurs à cette notion que se réfère le législateur et l'autorité réglementaire lorsqu'il faut préciser le statut des collectivités territoriales. Depuis la jurisprudence Venelles du Conseil d'État du 18 janvier 2001 et entérinée plus tôt par le conseil constitutionnel en 1980, le principe de la libre administration se comprend comme une liberté fondamentale reconnue aux collectivités territoriales. Toutefois, il s'agit d'une liberté dont les contours se définissent en raison de l'évolution de la jurisprudence de la Haute juridiction. Néanmoins, de manière générique, le principe de libre administration tend à s'apprécier comme la possibilité donnée aux collectivités locales à s'exprimer librement sur les affaires qui relèvent de leur compétence, sous le respect des lois de la République. Tandis que la décentralisation se conçoit dans la logique des rapports qui existent entre l'État et les collectivités locales, le principe de libre administration s'articule plutôt dans la logique organisation-fonctionnement des organes locaux. Cf., DOUENCE (J.-C.), « Libre administration et décentralisation », in *Mélanges en l'honneur Jean François LACHAUME, Les profondeurs du droit local*, pp. 441-447 ; BORNER-KAYDEL (E.), « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *Les Annales de droit* [En ligne], 10 | 2016 (mis en ligne le 08 janvier 2018, consulté le 27 juin 2018). suivre le lien : <http://journals.openedition.org/add/328;DOI:10.4000/add.328> ; BEGNI BAGAGNA (G.), « Le principe de libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : contribution à l'étude de leurs rapports avec l'État », *Juridis périodique*, n° 98, avril-mai-juin 2014, pp. 80-90.

malmenée. En témoigne justement la récurrence des crises que connaissent de nombreux exécutifs locaux, et qui renseignent de manière fort illustrative, d'un ensemble de schémas qui sont pour le moins curieux. Les exécutifs locaux se voient destitués, dans des circonstances qui pour la plupart apparaissent exceptionnelles. Ils sont démis, suspendus et au besoin révoqués en cours de mandat, non pour des raisons de décès, d'empêchement ou de quelques autres motivations personnelles. L'on garde en mémoire la révocation médiatisée du maire de Dakar Salif Khéita, qui n'a pas fait un écho favorable dans l'opinion¹¹. Il en est autant de la destitution de 6 maires au Niger et au Bénin¹², au cours de la seule année 2017¹³. Ces cas sont constatés au Mali, au Tchad, au Cameroun, au Niger, pour ne citer que ces pays. En cela, la virulence et l'étrangeté de la donne sont ainsi prononcées, dans la mesure où celles-ci illustrent l'image d'un effet boule de neige. Elles

forcent à être s'observées de manière incisive et s'apparentent pour ainsi dire, à une sorte de mot d'ordre donné au sein desdits Etats, lequel est scrupuleusement respecté. C'est le lieu de lancer la sonnette d'alarme contre ce phénomène à l'allure de vindicte contre les exécutifs locaux, qui peut d'ailleurs entacher la stabilité même desdits Etats¹⁴. Pour ce faire, quelques précisions terminologiques s'imposent.

L'instabilité renvoie littéralement au caractère de ce qui n'est pas établi¹⁵. Il s'agit d'une réalité qui n'est pas figée, puisque pouvant donner lieu à des changements¹⁶. Comprise comme telle, la notion d'instabilité s'oppose à la continuité, à la permanence, à la fixité. Une telle approche du contenu rendu par ce terme entretient des liens assez étroits avec un principe qui gouverne le droit, celui de la mutabilité. En ce sens, le Professeur Georges BURDEAU indique que « *l'idée de droit est tout entière tournée vers le futur : sa substance est le*

¹¹ SEYBANI SOUGOU, « La révocation du maire de Dakar est illégale », *Courrier des Afriques*, suivre le lien <http://www.courrierdesafriques.net/2018/09/senegal-la-revocation-du-maire-de-dakar-est-illegale-par-seybani-sougou> (consulté le 28 septembre 2019).

¹² Suivre le lien : <http://minutes-eco.com/news/375-benin-6-maires-destitues-pour-mauvaise-gestion-depuis-l-arrive-du-president-talon> (consulté le 28 septembre 2019).

¹³ « Niger : le maire de Niamey destitué en conseil de ministre – RFI », <http://amp.rfi.fr/fr/afrique/20170721-niger-le-maire-de-niamey-destitue-en-conseil-de-ministre> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁴ Les crises vécues dans les régions du Nord-ouest et du Sud-ouest Cameroun trouvent une part de justification dans les lenteurs à rendre effectif le processus de décentralisation consacré dans l'acte constituant de 1996. Selon le rapport du Grand Dialogue National, il est convié d'accélérer ledit processus. Voir le Rapport du Rapporteur général du Grand Dialogue Nationale tenue au Palais des Congrès de Yaoundé le 30 septembre au 4 octobre 2019 sous la présidence du Premier ministre, Chef du gouvernement, DION NGOUTE 20 p.

¹⁵ Lecture cumulée de renvoi des entrées (« Instable » et « Etablir ») in : DAUZAT (A/), DUBOIS (J.) et MITTERAND (H.), *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*, 3^e éd., Paris, Larousse, 1971, p. 392 et 279.

¹⁶ Voir la notice (« Stabilité ») in : LAROUSSE, *Dictionnaire maxi poche Larousse 2018*, Paris, Larousse, 2018, p. 739.

résultat d'une constance anticipation vers l'avenir»¹⁷. Le Professeur Georges RIPERT corrobore cette pensée, en notant que « dans un monde où tout change si vite, la stabilité du droit paraît une chose incompréhensible »¹⁸. Seulement, il ne doit guère être question d'une mutation empreinte de désordre. Pour raison fondée, « l'ordre et la paix supposent l'existence de lois qui par leur nature doivent être stables, et ils sont d'autant mieux assurés que cette stabilité est grande »¹⁹. L'instabilité organisée par le droit s'inscrit dans un processus rationnel, respectueux d'un besoin, celui de répondre de manière raisonnée aux aspirations légitimes du corps social. En se situant hors de cet aménagement, l'instabilité devient contre-productive, mettant ainsi à mal la finalité poursuivie par le droit. C'est ce qui semble justifier la mise hors la loi des changements anticonstitutionnels de gouvernement²⁰ par l'Union Africaine. Par conséquent, la conception retenue de l'instabilité se veut méliorative en ce qu'elle sera considérée comme un mécanisme de régulation du droit, qui, bien ajusté, permet de l'adapter aux réalités sociales vécues, l'aidant ainsi à poursuivre

sa vocation d'ordre et de paix au sein des structures qu'il organise. C'est en l'occurrence le cas des exécutifs locaux.

A côté des organes délibérants, les exécutifs locaux se comprennent comme la seconde composante des organes de gestion des collectivités locales. Ceux-ci sont généralement désignés par voie d'élection au sein des organes délibérants, selon des règles particulières qui varient en fonction des ordres juridiques²¹. Il faut relever à cet égard que les différentes campagnes qui précèdent généralement les élections locales sont émaillées d'après discussions à travers lesquelles les différents partis politiques en compétition défendent leurs projets de société et leurs candidats²². La plupart du temps, ces partis politiques en lice ont une assise nationale, car ce sont ces mêmes partis qui se dévouent à occuper des postes représentatifs au sein des instances ayant une assise nationale, comme le parlement ou la présidence de la République. Il ne serait donc pas étonnant qu'un même parti politique soit largement représenté dans lesdites instances, et davantage au sein de l'exécutif local. Il ne saurait en être autre-

¹⁷ BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1967, p. 11.

¹⁸ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955, 58.

¹⁹ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, *op. cit.* p. 30.

²⁰ TCHEUWA (J. C.), « L'Union Africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement », *RRJ*, n° 2, 2009, pp. 999-1018. Voir aussi la Décision d'Alger de 1999 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Déclaration de Lomé de 2000 sur une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques adoptée en 2002, le Protocole de 2003 portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, le préambule de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance.

²¹ Sauf situation particulière de certaines collectivités, les exécutifs locaux sont désignés par voie de vote au sein de l'ensemble des membres qui forme l'organe délibérant de la commune. Voir KEUDJEU DE KEUDJEU (J-R), « Réflexions sur une ambiguïté institutionnelle locale : la communauté urbaine », *Juridis périodique* n° 98, avril-mai-juin 2014, pp. 64-80.

²² Dans les États d'Afrique subsaharienne francophone, les candidatures indépendantes sont inexistantes pour les élections locales.

ment, puisqu'en raison du verdict des urnes, la formation politique qui engrange le plus grand nombre de voix est majoritaire au sein de l'organe délibérant et partant au niveau de l'exécutif local. C'est d'ailleurs la situation la plus observée dans les Etats. Mais au besoin, il importe de rappeler que les exécutifs locaux rencontrés présentent diverses configurations. Certains ont une nature collégiale. Dans ce cas de figure, l'on aura un chef de l'exécutif local, assisté de ses adjoints. Et selon les cas, le nombre de ces derniers est fixé au prorata du nombre de conseillers²³. Mais toujours est-il que l'on est en présence d'une équipe et il va de soi qu'un fait ou une mesure qui affecte l'un quelconque des membres de l'exécutif local influence forcément la condition de l'organe²⁴. A côté de cette composition collégiale, l'on rencontre également des exécutifs locaux formés d'une seule personne, comme c'est le cas dans les communes du Sénégal. Mais quel qu'en soit l'aménagement, les exécutifs locaux se reconnaissent par leur représentativité politique; l'administration locale étant essentiellement formée sur la base de mécanismes politiques.

Au vu de ces considérations, le rapport établi entre l'instabilité et la condition des

exécutifs locaux dans nombre d'Etats d'Afrique subsaharienne francophone est révélateur d'un système de gouvernance locale exposé à la précarité. Les collectivités locales ont besoin de renouveler leurs équipes dirigeantes afin de mieux répondre aux aspirations profondes des populations. Mais cette exigence de bonne gouvernance n'occulte pas l'impérieuse nécessité de laisser un temps raisonnable à l'exécutif en place, à charge pour ce dernier de faire ses preuves et d'être sanctionné au gré d'une légitimité acquise aux prochaines échéances électorales. Le fâcheux constat d'une interruption brusque des mandats qui a cours au Sénégal, au Bénin, au Mali, au Niger, au Cameroun et au Tchad, entre autres est le révélateur d'un malaise dont souffre la dynamique de décentralisation en cours. *Aussi est-il justifié de se demander comment appréhender et juguler le phénomène d'instabilité des exécutifs locaux dans les Etats d'Afrique subsaharienne francophone ?*

Cette préoccupation entend rendre compte de l'instrumentalisation des règles qui encadrent la condition des exécutifs locaux, ainsi que celles qui aménagent les rapports existant entre ces derniers et les organes délibérants locaux d'une part, et la tutelle d'autre part. En effet, l'instabilité ne peut se comprendre

²³ Au Cameroun notamment, le nombre d'adjoints au maire est déterminé selon le nombre de conseillers municipaux. Pour la commune disposant de vingt-cinq (25) à trente (30) conseillers : deux (02) adjoints ; pour la commune disposant de trente-cinq (35) à quarante-un conseillers : quatre (4) adjoints ; pour la commune disposant de soixante-un (61) conseillers municipaux : six (6) adjoints. Voir art. 58 (1) de la loi fixant régime applicable aux communes.

²⁴ L'article 70 de la loi camerounaise fixant le régime applicable aux communes est assez édifiant. Dans sa teneur, « en cas de décès, de démission ou de révocation du maire ou d'un adjoint au maire, le conseil municipal est convoqué pour élire un nouveau maire ou un nouvel adjoint au maire, dans les 60 jours qui suivent le décès, la démission ou la révocation ». Par ailleurs, l'article 72 (2) de la même loi précise que « les délégations [d'attributions du maire à ses adjoints] visées à l'alinéa 1 subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Toutefois, elles cessent, sans être expressément rapportées, lorsque le maire est décédé, suspendu, révoqué ou est déclaré démissionnaire ».

qu'en ayant une bonne mesure du cadre relationnel des exécutifs locaux, lequel ne saurait être épargné des influences politiques et tutélaires. S'il est reconnu que les collectivités locales s'assimilent à des écoles de démocratie²⁵, il est tout aussi vrai que leur statut est marqué des scories du système politique dans lequel elles évoluent. A coup sûr, l'instabilité des exécutifs locaux porte dans une large mesure la marque de cette évidence. Une approche réaliste permet ainsi de démontrer que l'instabilité des exécutifs locaux est une réalité consubstantielle aux textes et donc prévisible (I) ; pour autant, il peut être envisagé un réaménagement du cadre juridique pour la rendre conjurable (II).

I. Une instabilité prévisible

Les situations d'instabilité observées dans nombre d'États d'Afrique subsaharienne francophone trouvent leur cause dans les textes. En matière de décentralisation, les cas d'instabilité des exécutifs locaux observés semblent procéder d'une écriture et d'une application préméditées des instruments d'encadrement des collectivités territoriales décentralisées. L'on peut donc y voir une prédisposition du droit à une sorte de complétude²⁶ qui se traduit par une consécration des

sanctions à l'encontre des exécutifs locaux (A) dont l'application se trouve bien souvent dévoyée (B).

A. La consécration des sanctions à l'encontre des exécutifs locaux

L'instabilité qui affecte les exécutifs locaux des États d'Afrique subsaharienne s'aligne parfaitement à la lettre des textes qui encadrent la décentralisation. La procédure suivie est respectueuse d'un cadre défini par les instruments à propos. Les situations d'instabilité qui affecte les exécutifs locaux rendent compte des cas de destitution (1), tout comme ceux de suspension et même de révocation (2).

1. La destitution des exécutifs locaux

L'instabilité de l'exécutif local peut trouver sa source dans les rapports que celui-ci entretient avec son organe délibérant. C'est dans ces rapports que la destitution peut intervenir en tant que sanction. La destitution est une mesure disciplinaire qui vise à priver quelqu'un de sa charge ou de sa fonction²⁷. Cette formalité doit être distinguée de la démission. Dans ce dernier cas, le chef de l'exécutif local ou son adjoint se trouvant dans une situation d'incompatibilité après son élection, peut décider, par son propre chef de mettre fin à son statut, il en

²⁵ De Tocqueville (A), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Pagnere, 13^e éd, 1850.

²⁶ La complétude du droit du droit se traduit ici par le caractère complet des normes applicables en matière de décentralisation. Tous les litiges pouvant survenir trouvent une solution grâce à l'application mécanique de la loi. Il s'agit de toute évidence d'une théorie positive du droit dogmatique défendue par Hans KELSEN. Cf., BRUNET (P), « Perelman, le positivisme juridique et l'interprétation », <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00661670/document>. (Consulté le 03 octobre 2019)

²⁷ Voir l'entrée (« Destitution ») in : GLINCHARD (S.) / DEBARD (T.), *Lexiques des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, p. 736-737.

²⁸ Art. 57 de la loi n° 97 – 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

notifie à son conseil et au représentant de l'État²⁸. Si au terme du délai imparti par la loi, le maire ou son adjoint ne se décide par à prendre position sur la situation d'incompatibilité, le représentant de l'État peut œuvrer à l'effet de constater une démission d'office²⁹.

Les cas d'instabilité provoquée les plus récurrents sont ceux qui mettent en présence une destitution provoquée par le conseil municipal. Pour être valide, cette mesure doit être conforme à certains principes, lesquels conditionnent sa régularité. Dans le cadre de la destitution d'un exécutif municipal, la plupart des instruments normatifs d'encadrement de la décentralisation dans les États d'Afrique subsaharienne francophones invite à des exigences quasiment similaires.

La destitution constitue la manifestation de l'instabilité de l'exécutif local la plus récurrente. Sur les nombreux cas d'instabilité justifiés par la destitution, force est de constater que leur cadre d'exercice a toujours été conforme aux formalités définies par les textes. Pour s'en convaincre, l'on peut prendre acte de ce qui se prévaut au Bénin notamment. La loi béninoise sur la décentralisation observe qu'« *en cas de désaccord grave ou de crise de confiance entre le conseil communal et le maire, le conseil peut, par un vote de défiance à la majorité des deux tiers des conseillers, lui retirer sa confiance. Le vote a lieu à la demande écrite*

des conseillers. Le préfet, par arrêté, constate la démission »³⁰. Sur la base de cet énoncé normatif, certaines conditions sont requises pour que la démission de l'organe de l'exécutif local soit valide. Celles-ci peuvent être rangées selon deux catégories, les unes ayant trait aux conditions de forme, et les autres, aux conditions de fond. Trois traits renseignent des conditions de formes. Il s'agit d'abord de la demande expresse du vote pour démission par le conseil municipal, de la forme du vote de défiance pour démission et du constat de la délibération ayant trait audit vote par l'autorité de tutelle après ledit vote.

Ces exigences de forme que l'on rencontre au Bénin sont perceptibles dans la plupart des États d'Afrique subsaharienne. La demande de vote pour démission par la majorité des 2/3 des membres du conseil communal tient lieu d'une fonction informative à l'autorité de tutelle³¹. Opportunément, l'on peut souscrire à l'idée qu'il s'agit d'une session convoquée à l'initiative des conseillers qui par principe³², doivent satisfaire au ratio requis pour convoquer une session d'une telle nature³³, l'objet de la tenue de la session l'y conviant et l'y obligeant. La forme du vote exprime ici la conviction du conseil dans sa ferme détermination à démettre l'organe en présence. L'exigence d'une majorité absolue aux 2/3 des

²⁹ Art. 51, *ibid.*

³⁰ Art. 53 de la loi n° 99-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

³¹ *Ibid.*

³² L'art 95 (2) de la loi d'orientation camerounaise précise qu'au regard de la nature d'une telle session, la convocation se fait à l'initiative, soit du représentant de l'État, soit à l'initiative de la majorité des 2/3 des membres du conseil.

³³ L'art. 95 (3) de la loi d'orientation camerounaise indique la tenue d'une session extraordinaire.

conseillers témoigne résolument d'une position tranchée et responsable du conseil local. La constatation de la démission de l'organe des suites du résultat du vote par l'autorité de tutelle est un signe manifeste de l'expression de la libre administration. Parallélisme de forme oblige, l'autorité de tutelle s'étant incliné face au choix de ce conseil municipal à élire l'organe, il aurait été quelque peu curieux qu'on refusa au même conseil son choix libre de le démettre.

Quant aux conditions de fond, deux exigences sont ici recensées. La première exigence est relative au désaccord grave entre le maire et le conseil municipal. La loi n'indique pas précisément ici le contenu à mettre dans la notion de « désaccord grave ». Mais, l'on peut estimer qu'il s'agit d'une absence de concorde dans la politique de gestion du maire. Toujours est-il que les principes qui guident l'administration de la collectivité locale sont censés être respectueux d'un aménagement qui trouve sa source dans la doctrine administrative³⁴, toute chose opposable à l'exécutif local. Il peut également s'agir de l'orientation donnée au système de gouvernance qui ne satisfait par le conseil. La seconde exigence de fond s'entend de la « crise de confiance » enregistrée entre les deux organes. Il est évident que l'exécutif local a besoin de la confiance de son conseil pour mener à bien ses missions. La survenance d'une

crise de confiance implique nécessairement une disparité totale de point de vue et une impossibilité pour le conseil de communier avec le maire dans la conduite des affaires intéressant la collectivité locale.

Cet aménagement de la démission encadré par la loi a été enregistré dans le processus qui a conduit à la destitution du maire de Parakou, KARIMOU ADAMO SOURADJOU, évincé par ses conseillers municipaux le 16 septembre 2016³⁵. L'on y note que le maire a subi un vote de défiance qui s'est conclu sur un résultat sans appel. En effet, 20 des 25 conseillers municipaux ont approuvé la destitution du maire³⁶. En conséquence, l'autorité de tutelle n'a eu d'autre choix que de constater la destitution ainsi consommée. Chose des plus inhabituelles, c'est le maire lui-même qui a tenu à convoquer les membres de son conseil aux fins de sa propre destitution. Il révèle justement à propos : « *comme je l'avais dit dans mon message du 31 août dernier, en respect aux textes en vigueur dans notre pays, j'ai décidé de conduire à terme le processus de ma destitution. Ainsi donc j'ai décidé de convoquer mes chers collègues conseillers municipaux le lundi 19 septembre 2016 à 9h à la session extraordinaire. Le seul point à l'ordre du jour est le vote de défiance* ». Ainsi qu'on peut le noter, cette démission est conforme à lettre de la loi. Mais la démission peut aussi être le fait de la tutelle.

³⁴ La doctrine administrative tient lieu ici de l'ensemble des instruments d'encadrement de l'action des organes locaux, édictés, soit par l'autorité de tutelle, par le conseil local à travers ses délibérations, soit encore par des mesures décisives à portée générale ou personnelle prises par l'exécutif local.

³⁵ <http://quotidien-lematinal.info/destitution-du-maire-de-parakou/> (consulté le 5 octobre 2019)

³⁶ *Ibid.*

2. La suspension et la révocation des exécutifs locaux

L'instabilité des exécutifs locaux peut également s'expliquer dans les rapports que ceux-ci entretiennent avec la tutelle. Dans ce cas de figure, il s'agit généralement d'une situation provoquée. Deux principales modalités justificatives de cette condition sont à prendre ici en compte. Il s'agit notamment de la suspension et de la révocation.

La suspension s'entend du « *fait de retirer, à titre temporaire, ses fonctions à un agent dont les supérieurs ont à se plaindre. (...) elle peut constituer une mesure d'urgence en attendant des sanctions plus graves* »³⁷. Perçue à travers le prisme de la décentralisation, la suspension d'un exécutif local se comprend comme une mesure décisive qui a pour effet d'interrompre en principe de façon momentanée l'exercice normal des fonctions de l'exécutif local. Cette mesure est fondée sur des soupçons d'actes irréguliers posés par le mis en cause. La mesure vise ainsi à soustraire du corps l'agent teinté d'un manque d'honorabilité de ses fonctions, ce qui vise à empêcher que l'image du service ne soit pas ternie.

La plupart des textes soulignent l'exigence d'une suspension de l'exécutif local lorsque sur lui pèse un soupçon d'actes reprochables. C'est ainsi que le Code des collectivités territoriales sénégalais observe que « *les présidents, les vice-présidents (...), après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui*

leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté du ministre chargé des collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui ne peut être reporté que par décret »³⁸. Pour que la procédure de suspension de l'exécutif local soit actionnée, trois exigences sont requises. Dans un premier temps, la suspension fait suite à des réponses données après demande d'explication ou justificatifs sur des faits à lui reprochés. Dans un second temps, elle est une décision qui émane d'une autorité spécifique. Dans ce cas, il s'agit du ministre en charge des collectivités locales. La spécificité ici réside en ce que la décision ministérielle peut être reportée, mais cette fois ci, par décret. Mais ce n'est pas toujours le cas. Il existe néanmoins de légères nuances propres à certains États. C'est le cas notamment au Gabon où la suspension est automatique, et relève de la compétence exclusive du conseil local d'où émane l'organe de l'exécutif local en question³⁹. Si la plupart des législations restent silencieuses sur la suite à donner après la période de suspension de trois mois, celle camerounaise présente l'avantage d'être assez succincte à propos. En effet, elle précise qu'« *au-delà de cette période [de trois mois], ils peuvent soit être réhabilités, soit être révoqués* »⁴⁰. Il apert que la pratique africaine au sud du Sahara en matière de suspension des exécutifs locaux respecte globalement la lettre des textes.

Cette procédure a d'ailleurs été suivie dans le processus qui a conduit à la suspension du maire de la commune VI du district de Bamako, ALOU

³⁷ Voir la note (« suspension de fonction ») in : CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 466.

³⁸ Art. 59 du Code des collectivités locales sénégalais.

³⁹ Art. 136 de la loi n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation.

⁴⁰ Art. 94 (1) de la loi n° 2004/18 fixant régime applicable aux communes.

COULIBALI. Aux dires du ministre en charge des collectivités locales ALAS-SANE EG AHMED MOUSSA, cette mesure suspensive de trois (03) mois repose sur trois raisons majeures : « Il s'agit d'un ordre de mission au nom du conseil communal pour une dame non conseillère, l'exonération des taxes de développement local à certains citoyens et le recrutement des agents municipaux. »⁴¹ De telles situations de suspension de maire ont aussi été observées au Cameroun, en 2009. Se fondant sur les dispositions claires de l'article 103 de la loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant le régime applicable aux communes, le ministre en charge des collectivités territoriales avait suspendu de leurs fonctions trois maires des communes du pays. Il s'agissait de Joseph ADEBADA, maire de la commune d'Ombessa dans le département du Mbam et Inoubou, région du centre, Lucien Célestin EDOUBE, maire de la commune de Mouanko dans la Sanaga maritime région du littoral, et Antoine BIKORO ALO'O maire de la commune de kye-Ossi dans la vallée du Ntem, région du sud⁴². Comme motif de suspension, il leur était reproché, malgré les rappels à l'ordre, de cumuler les fonctions de maire avec des postes incompatibles⁴³. Quoiqu'il s'agisse d'une mesure conservatoire, il est d'usage de constater que la suspension d'un exécutif local au-

gure généralement une sanction ferme, à savoir la révocation.

Au sens de Gérard CORNU, la « *révocation s'entend d'une mesure disciplinaire consistant dans l'exclusion d'un fonctionnaire des cadres de l'administration, soit avant qu'il parte à la retraite, soit en lui faisant perdre ce droit* »⁴⁴. Contrairement à la suspension qui est une mesure conservatoire, la révocation elle, est une mesure définitive. Mais ainsi qu'on peut le réaliser, il existe un lien naturel entre la suspension et la révocation. Dans la plupart des cas observés, la révocation fait suite à la suspension.

Tout comme la procédure de suspension des exécutifs locaux, la révocation présente dans son principe, un régime commun dans la plupart des systèmes normatifs des États d'Afrique subsaharienne francophone. Celle-ci repose sur des griefs présumés établis, reprochés aux exécutifs locaux. Il peut s'agir de la violation des lois et règlements en vigueur, de la commission d'une faute lourde, de l'atteinte à la fortune publique, ou de la commission d'une infraction pouvant entraîner une sanction pénale assortie de carence⁴⁵. Mais la procédure de révocation est fonction de l'ordre juridique en présence. Au Bénin, la faute est constatée par l'autorité de tutelle qui après avis du conseil départemental de la concertation et de la coordination, en

⁴¹ <http://bamada.net/mairie-de-la-commune-vi-les-dessous-de-la-suspension-du-maire-alou-coulibaly> (consulté le 4 octobre 2018).

⁴² <https://www.journalducameroun.com/cameroun-trois-maires-de-communes-suspendus/> (consulté le 4 octobre 2018).

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Voir l'entrée (« Révocation ») in : CORNU (G.), *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 434.

⁴⁵ Art. 55 de la loi n° 99-28 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, art. 56 (1), 98 (1) de la loi d'orientation de la décentralisation, art. 76 du Code des collectivités locales du Tchad.

dresse un rapport au ministre de l'administration territoriale, le cas échéant, ce dernier peut proposer la révocation au conseil des ministres⁴⁶. Cette situation est assimilée à celle qui prévaut au Niger. Dans ce dernier cas précisément, le maire et le (s) 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 territoriales⁴⁷. Le Sénégal comme le Cameroun enregistre des procédures de révocation relativement similaires, sauf que la décision de révocation est prise par le président de la République. La période de suspension peut faire suite à une révocation prononcée par décret.

La révocation est une modalité d'expression de l'instabilité des exécutifs locaux devenue assez courante. Au Niger par exemple, il a été observé une révocation de quatre (04) maires. Il s'agit de AYOUBA Moussa, maire, président du conseil de ville de Maradi (Est), de

ABOUZEIDI Almou, maire de la commune urbaine d'Illéla (Centre), de HAMANI Abdou, maire de la commune rurale de Hamdallaye (Ouest) et de HAMADOU Salifou, maire de la commune rurale de Kouré (Ouest)⁴⁸. Elle a également frappé les maires de Niamey⁴⁹, de Dakar⁵⁰ et de Cotonou⁵¹.

Si la révocation apparaît comme une sanction des comportements irréguliers des exécutifs locaux, celle-ci obéit à une procédure dont le respect est le marqueur d'un État respectueux du droit. C'est ce qui justifie les recours contentieux dirigés contre les mesures de révocation introduits par certains élus locaux devant la haute juridiction. Dans une affaire relative à la révocation de l'ancien maire de Cotonou, Léhady Soglo, la Cour suprême a jugé légale celle-ci⁵², après saisine de l'instance par un juge demandant son acte de révocation⁵³.

Enfin de compte, il est nécessaire de relever que la procédure du déclenchement

⁴⁶ Art. 54 de la loi portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin.

⁴⁷ Art. 63 du Code des collectivités territoriales nigérien.

⁴⁸ <http://www.anp.ne/?q=article/le-gouvernement-revoque-4-maires-de-leurs-fonctions#sthash.FnvI9C7C.dpbs> (consulté le 4 octobre 2018).

⁴⁹ RFI, « Niger : le maire de Niamey destitué en conseil de ministres », suivre le lien : <http://amp.rfi/fr/fr/afrique/20170721-niger-le-maire-niamey-destitue-conseil-ministre> (consulté le 4 octobre 2018).

⁵⁰ RFI, « Sénégal : réactions à la révocation du maire de Dakar, Khalifa Sall », suivre le lien : <https://amp.rfi/fr/afrique/20180902-senegal-macky-sall-revocation-maire-dakar-khalifa-sall-alioune-onu-tine-papa-biram> (consulté le 4 octobre 2018).

⁵¹ Suivre le lien : <https://fr.africanews.com/amp/2017/08/04/benin-le-maire-de-cotonou-officiellement-revoque-presidence/> (consulté le 06 octobre).

⁵² La révocation de l'ancien maire de Cotonou fait suite à un arrêté de suspension du 28 juillet 2017. Il lui était reproché entre autres : la vente ou l'aliénation abusive des biens domaniaux, la violation des règles de déontologie administrative, l'augmentation des frais de représentation, la distorsion des ressources financières, l'effacement des traces de documents administratifs. Cette décision de suspension a été suivie de celle portant révocation. Suivre le lien : <https://fr.africanews.com/amp/2017/08/04/benin-le-maire-de-cotonou-officiellement-revoque-presidence/> (consulté le 4 octobre 2018).

⁵³ *Ibid.*

de la suspension peut être indépendante de celle de la révocation, la seconde étant suivie par la première. Mais les deux procédures peuvent également être diligentées de manière concomitante.

Au demeurant, cette saine application des textes, source d'instabilité des exécutifs locaux emporte des traductions dignes d'intérêt. En effet, elle peut s'apprécier comme une vitalité de la gouvernance locale.

L'ambition avouée ici est de sonner le glas de l'anarchie et du désordre, et le besoin d'arrimer les pratiques des exécutifs locaux, quel que soit leur statut, aux principes déontologiques qui encadrent les fonctions exercées. C'est dans cette optique que le vice-président du groupe Benno Bokk Yakaar, à l'Assemblée nationale, indique qu'il s'agit d'une décision purement administrative. Pour raison, « (...) *les politiques aujourd'hui au Sénégal se donnent une immunité politique qui ne dit pas son nom. Cela veut dire que le politicien voudrait quand même sortir du lot des Sénégalais - qui sont des justiciables- et, chaque fois que le politique a des problèmes avec la justice, il s'arrange pour dire qu'on l'a condamné pour des raisons politiques, alors que cela n'existe pas et que cela n'a rien à voir* »⁵⁴. L'on constate donc que la tutelle est mue par la volonté d'affermir l'État de droit. Seulement, ce justificatif laisse songeur étant entendu que d'autres motivations peuvent guider son action, eu égard à la pratique qui prévaut notamment. Un fondement dévoyé de l'instabilité est tout aussi prévisible.

B. L'application dévoyée des sanctions à l'encontre des exécutifs locaux

Les différentes modalités d'expression de l'instabilité des exécutifs locaux ont une incidence considérable sur le processus de décentralisation dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Dans la mesure où l'exercice de ces modalités a pour assise les instruments juridiques qui constituent le fondement de l'action, il s'en déduit un enracinement conséquent de l'État de droit au niveau local. Toutefois, ce fondement légal ne saurait expliquer à lui tout seule cette vulnérabilité des exécutifs locaux. À y regarder de près, l'on réalise que d'autres raisons expliquent le phénomène d'instabilité des exécutifs locaux. Les nombreux cas de destitution de ces organes reposent en grande partie sur des mobiles politiques, autant pour ce qui concerne les conseils locaux (1) que la tutelle (2).

1. Le dévoiement par la référence des conseils municipaux à des mobiles politiques

Pour se défaire du seul juridisme qui présume une quiétude dans la pratique des situations d'instabilité des exécutifs locaux en Afrique, il importe d'avoir bonne maîtrise des rapports de force politiques qui président à la gestion du pouvoir de l'État. L'on en arrive à comprendre que les situations d'instabilité enregistrées reposent sur un fondement conséquent. Quelques exemples topiques permettent d'en éclairer les contours. Opportunément, l'on

⁵⁴ *Ibid.*

s'attardera sur les instabilités répertoriées au Bénin, au Mali et au Sénégal.

Le Bénin est souvent considéré comme un modèle démocratique en Afrique. Cet État enregistre en effet « des institutions démocratiques fortes »⁵⁵. Cet État d'Afrique de l'ouest, membre influent de la CEDEAO vient récemment de montrer à la face de l'Afrique et du monde qu'il constitue un modèle de gouvernance démocratique, avec la transition pacifique du pouvoir à la tête de l'État, entre Yayi BONI et Patrice TALON⁵⁶. Pour autant, si des heurts n'ont pas endeuillé le Bénin, il est évident que des propos revanchards ont été observés entre ces deux personnalités, pendant la période préélectorale, et même par la suite. Dans une interview accordée à Christophe BOIBOUVIER sur la chaîne Radio France Internationale (RFI), Yayi BONI n'a pas manqué de faire observer que Patrice TALON, actuel président du Bénin a voulu attenter à sa vie avec l'aide de sa nièce et de son personnel⁵⁷. Cette attitude est également observée chez l'actuel président béninois qui, lui aussi, ne manque pas de révéler que lui et ses proches ont failli passer à trépas sous les commanditaires de BONI Yayi⁵⁸. Ces allégations sont parmi tant d'autres, des ac-

cusations mutuellement avancées, ce qui a conduit à la formation de deux camps, mettant ainsi le pays sous une vive tension permanente. Depuis l'élection présidentielle de 2010, la sérénité est quelque peu revenue⁵⁹ bien que le ton le plus conciliateur ne soit pas encore de mise.

Et c'est une descente par ramification de ce qui a commencé au sommet de l'État qui s'est poursuivie à n'en point douter au sein des collectivités locales. Pour cause, à la suite des situations de destitution des exécutifs locaux observées avec récurrence dans le pays, des observateurs avertis y voient une sorte de règlement de compte interposé. La démission du maire de Parakou, KARIMOU ADAMOU SOURADJOU, en est une illustration. Pour le sociologue Mathias HOUNKPE, « *le consensus au sein des conseillers municipaux qui ont élu ces maires lors des dernières élections municipales en 2015 n'était pas naturel. Les maires ont été choisis simplement parce qu'ils étaient l'homme d'un ministre fort ou l'homme d'un président fort (...) mais aujourd'hui, d'autres sont devenus des hommes forts du président (...) les rapports de force ont changé* ». Dans le quotidien local « le matin libre », l'éditorialiste WOROU BORO parle de « *soubassement dans une po-*

⁵⁵ Le président américain Barack OBAMA n'a-t-il pas déclaré devant le parlement ghanéen que « l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts mais de fortes institutions », Centrafrique-Presse.over.blog.com. Discours historique au Ghana de Barack Obama sur le sort de l'Afrique. 12 juillet 2009. (Consulté le 26 octobre 2019).

⁵⁶ BLANCHARD (S) et SACRAMENTO (C/ S), « Patrice Talon et Thomas Boni Yayi ou la guerre des égos », suivre le lien : <https://amp.dw.com/fr/patrice-talon-et-thomas-boni-yayi-ou-la-guerre-des-%C3A9gos/a-49259684> (consulté le 5 octobre 2019).

⁵⁷ <http://www.rfi.fr/afrique/20121028-patrice-talon-benin-je-suis-ennemi-public-1>. (consulté le 07 octobre 2019).

⁵⁸ Suivre le lien : <http://minutes-eco.com/news/375-benin-6-maires-destitues-pour-mauvaise-gestion-depuis-l-arrive-du-president-talon> (consulté le 07 octobre 2019).

⁵⁹ *Ibid.*

litique de règlement de compte systématique »⁶⁰. Selon lui, le maire de Parakou, qui est passé dans l'opposition depuis l'élection de Patrice TALON, a commis un crime de lèse-majesté, en accueillant l'ex-président BONI YAYI en visite dans sa région⁶¹.

La situation observée au Mali semble épouser les mêmes contours que ceux du Bénin. Aux dires du Secrétaire Général du parti, la suspension de ALOU KOU-LIBALI, maire de la commune de district VI de Bamako, « serait provoquée par sa décision d'accorder un espace à Monsieur MOUSSA SINKO DLARRA pour son meeting »⁶². C'est cette velléité politique qui aurait conduit par la suite, à la révocation du maire suspendu.

2. Le dévoiement par la référence de la tutelle à des mobiles politiques

Le rôle de la tutelle est intimement lié au souci du contrôle de régularité des mesures prises par les organes locaux. Elle consiste spécifiquement « en un ensemble d'opérations de vérification de la conformité de l'action des collectivités territoriales aux règles de forme et de fond auxquelles elle est assujettie. Elle est un élément constitutif et une caractéristique majeurs du système de décentralisation »⁶³. Ainsi indiqué, une situation d'instabilité ne peut

se faire prévaloir de manière régulière si la tutelle n'en a pas validé l'action.

La tutelle est un maillon essentiel dans la régulation du pouvoir au sein des entités infra étatiques. De ce fait, elle peut influencer les différentes situations d'instabilité des exécutifs locaux observables en Afrique. En effet, sa neutralité peut être remise en cause dans le questionnement de l'opportunité de certaines mesures de suspension et de révocation des exécutifs locaux. L'argument juridique sera toujours le paravent qui donne la légitimité à la mesure qui frappe l'exécutif local.

Les circonstances dans lesquelles se déploient ces situations d'instabilité laissent transparaître un sentiment d'injustice. En effet, à la suite de la révocation du maire de la commune VI du district de Bamako au Mali, monsieur ALOU KOULIBALI, certains observateurs ne se sont pas retenus d'indiquer que « cette décision qui est un message deux poids, deux mesures est un très mauvais message (...). Plusieurs maires du camp présidentiel ont été cités dans des grandes affaires qui ont défrayé la chronique, dont le camp clair du maire de la commune II. Jamais une action de sanction n'a été prise en son contre »⁶⁴. Outre mesure, la célérité avec laquelle la décision

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² DIARA T. SOUMAILA, « Commune VI du district de Bamako : indignation des populations après la suspension du maire Alou Koulibaly », suivre le lien : <http://www.maiweb.net/non-classe/commune-iv-de-bamako-indignation-populations-apres-suspension-maire-alou-coulibaly-2737227.html> (consulter le 25 octobre 2019).

⁶³ MBALLA OWONA (R.), « Le contrôle de la légalité et l'affermissement de la décentralisation territoriale en Afrique subsaharienne », *Les Cahiers du CeDAT*, Numéro spécial, 2015, p. 28.

⁶⁴ BANABA, « La révocation du maire de la commune Vi du district de Bamako : l'injustice et la petitesse d'une régime sans foi ni loi », sur le lien : <https://niarela.net/politique/revocation-du-maire-de-la-commune-vi-linjustice-et-la-petitesse-dun-regime-sans-foi-ni-loi> (consulté le 27 octobre 2019).

de révocation du maire de Dakar a été prise par le premier représentant de l'État, laisse penser à une mesure qui a été davantage justifiée par un dessein politique. Rien n'empêchait l'autorité de tutelle de faire en sorte que la condamnation ait été sanctionnée d'une autorité absolue de la chose jugée.

Ainsi, entre autres cas d'instabilité des exécutifs locaux qui ont un écho considérable, celui vécu au Sénégal a été assez significatif, sans nul doute parce que l'exécutif local ici concerné était pressenti comme adversaire politique potentiel à la présidentielle de 2019 au Sénégal, face au Président Maki SALL. L'on se souvient que par décret, le Maire de Dakar avait été révoqué de ses fonctions suite à une condamnation d'instance confirmée en appel pour « faux en écritures publiques » et « utilisation des deniers publics de la commune à des fins personnelles et privées ». Tandis que le gouvernement clame une application des textes de la décentralisation en la matière, les avocats du mis en cause trouve en cette décision une décision marquée du sceau d'un mobile politique. Me CIRE CLEDOR CY relève à ce propos que *« Si le décret a été signé ce matin et en même temps publié, cela veut dire qu'il a été peaufiné, préparé, corrigé, écrit, et en fait il n'y avait que la date qui a été apposée. Parce qu'on ne peut pas comprendre comment la cour d'appel a pu rendre une décision après les secrets d'un délibéré et qu'immédiatement, un président de la République, qui n'a même pas encore l'arrêt parce que l'arrêt n'est pas encore délivré, puisse*

*viser cette décision. Cela veut dire que la justice est arrimée aux basques du pouvoir exécutif. »*⁶⁵

Il est tout de même curieux que ce genre de coïncidences s'illustrent spécifiquement à l'endroit d'un prétendant à la présidentielle. Pour ALIOUNE TINE, membre de la société civile sénégalaise, *« la précipitation avec laquelle cela a été fait a sidéré tout le monde. C'est carrément une liquidation politique de la carrière de quelqu'un, qui y a consacré toute sa vie. Il s'agit donc d'une décision grave qui ne peut pas être prise d'une manière aussi rapide, aussi facile et aussi froide »*⁶⁶.

Au regard de ce qui précède, il y a lieu d'indiquer dans le concert des situations d'instabilité des exécutifs locaux en Afrique noire francophone, que les tutelles semblent jouer un rôle trouble. Les mesures qu'elles prennent sont parfois teintées d'arbitraire, à la faveur d'une consolidation du système politique en présence. Malgré tous ces traits qui semblent plomber le processus de démocratie à la base, nous avons cependant la conviction que cette situation est remédiable.

II. Une instabilité conjurable

Les cas d'instabilité des exécutifs locaux traduisent un malaise certain dans le système de gouvernance locale. Les instruments d'encadrement de la décentralisation et la pratique qui en découle rendent compte d'un dysfonctionnement que la politique de décentralisation qui a cours dans les États

⁶⁵ Suivre utilement le lien : <http://www.rfi.fr/afrique/20180831-senegal-khalifa-sall-revoque-maire-dakar-decret-presidentiel> (consulté le 27 octobre 2019).

⁶⁶ Suivre utilement le lien : <http://www.rfi.fr/afrique/20180902-senegal-macky-sall-revocation-maire-dakar-khalifa-sall-alioune-onu-tine-papa-biram> (consulté le 27 octobre 2019).

d'Afrique subsaharienne se doit de corriger. L'effet recherché serait donc d'instaurer un minimum d'ordre qui puisse permettre aux organes locaux de remplir efficacement leur mission. Dans ce concert, les exécutifs locaux gagneraient à jouir d'un statut où une nécessaire stabilité juridique est requise (A). Mais plus encore, il est nécessaire de « revitaliser »⁶⁷ la condition des organes locaux par un impérieux renforcement de l'autonomie administrative (B).

A. La nécessaire stabilisation juridique

Ainsi qu'on l'a souligné plus haut, le droit a besoin d'un minimum de stabilité juridique pour être efficace. Il s'en suit que les nombreux cas d'instabilité qui ont cours sur le continent sont de nature à compromettre les aspirations légitimes que sous-tendent les politiques décentralisatrices amorcées de manière décisive. Pour ce faire, un amoindrissement nécessaire du rôle répressif de la tutelle est requis (1), tout comme une refonte du système normatif (2).

1. Un amoindrissement nécessaire du rôle répressif de la tutelle

Le contrôle qu'exerce la tutelle sur les collectivités locales est une mesure d'ordre public. Celle-ci s'impose dans la mesure où il va du respect de la forme de

l'État, qui fait généralement partie des dispositions intangibles prévues par le pouvoir constituant⁶⁸. Pour autant, le souci de préserver ce principe d'ordre peut être contre-productif si le fondement de l'action menée a pour effet de préjudicier la libre administration reconnue aux collectivités territoriales. Dans la majeure partie des cas observés, les actes de suspension et de révocation pris par les autorités de tutelle bénéficient d'une certaine dose de légitimité. Les motifs de sanction allégués trouvent leur fondement dans la loi. Qui plus est, les populations locales en viennent même à être partie prenante audit processus à travers les dénonciations qui sont enregistrées. Cette approche concilie les aspirations de bonne gouvernance souscrites par la Charte, laquelle recommande d'ailleurs d'agir dans ce sens⁶⁹.

Toutefois, jusqu'à présent, un seul visage de tutelle est plus manifeste. C'est celui de nature répressive. Dans ce sens, elle semble ne ménager aucun effort, et parfois à un seuil pour le moins inquiétant, ainsi qu'il a été préalablement indiqué⁷⁰. Il importe de rappeler dans ce sens que les contrôles effectués par la tutelle doivent donner lieu à un « *contrôle éclipses et techniquement incertain* », selon la formule de Armelle Pouyade⁷¹. C'est donc la logique de tolérance et de com-

⁶⁷ HOLO (Th), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'Afrique africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJ-A*, n° 16, 2006.

⁶⁸ GOUNELLE (M/), *Introduction au droit public*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, p. 302 ;

⁶⁹ Voir les propos préliminaires de la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance et le développement local.

⁷⁰ Voir les considérations sur la révocation trouble du Maire de Dakar par le Président Macky Sall.

⁷¹ Cité par BORNER-KAYDAL (E.), « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *Les annales de droit* [en ligne], mis en ligne le 08 janvier 2018, p. 14. (consulté le 20 octobre 2019).

préhension qui doit guider l'action de la tutelle. Au cas contraire, elle serait asphyxiante, donnant ainsi lieu à une forme poussée de déconcentration. En outre, les multiples cas de suspension suivis de révocation traduisent un sentiment d'inefficacité dans la gouvernance locale, du moins si l'on s'en tient aux différentes charges qui pèsent sur les exécutifs locaux démis, suspendus ou révoqués. Certes, il est allégué des faits de fautes de gestion et de détournement de fonds publics. Les exécutifs locaux sont ainsi brimés au premier chef, mais c'est tout le système de gouvernance local qui est concerné, sans exclusive, la tutelle y compris. L'on note donc une incapacité éloquentes d'un système à assurer une pratique de gouvernance locale efficace, appréciée à travers une conduite des projets de développement local.

Au lieu de recourir de manière systématique à la répression, la tutelle pourrait s'illustrer par un autre visage qui est d'ailleurs plus opérant, celui de la tutelle – conseil notamment. Malgré une présence agressive et continue, la celle-ci gagnerait moins à donner l'image d'un félin à l'affût d'une faute répréhensible des exécutifs locaux, tirant sans coup faillir à la moindre occasion. En mobilisant ses énergies dans l'accompagnement constant des exécutifs locaux, ceux-ci feraient preuve de stabilité, puisque remplissant correctement leurs charges, sous le contrôle d'une tutelle mise à contribution. C'est d'ailleurs la tendance en cas de concordance dans l'appartenance politique entre les deux types d'autorités. L'enjeu serait donc de

décriper les rapports qui existent entre la tutelle et les organes locaux. L'un ne pouvant aller sans l'autre, tous deux gagneraient à créer un climat favorable, propice à un développement harmonieux des collectivités locales. Mais au regard de l'emprise considérable des situations d'instabilité, une refonte normative est envisageable.

2. Une refonte normative envisageable

Une réforme normative est envisageable pour assurer une certaine accalmie dans les situations d'instabilité observées. C'est dans cet esprit qu'en début septembre 2018, le président de l'Association des Communes du Bénin (Acnb), Luc ATROPKO, avait appelé les conseillers municipaux des soixante-dix-sept (77) communes du pays à « calmer les esprits au sein des conseils municipaux », affirmant que ces renvois pourraient menacer les efforts de décentralisation du pouvoir dans le pays. Au Bénin, les destitutions des exécutifs locaux prennent racine dans les disputes qui, pendant une longue période, ont opposé les présidents Yayi BONI et Patrice TALON. Il importe d'effectuer une modification profonde des instruments d'encadrement de la décentralisation, pour assurer un minimum de stabilité de l'organe exécutif. Cela passe par la promotion des techniques d'orientation des organes dirigeants des collectivités territoriales décentralisées, en lieu et place d'une approche davantage répressive.

Pour le Professeur René DEGNI SEGUI⁷², la tutelle contient avant tout et

⁷² DEGNI SEGUI (R), *Droit administratif général, op.cit.*, p. 71.

surtout l'idée d'assistance et de conseil aux collectivités locales. À titre illustratif, la tutelle assistance-conseil instituée en Côte d'Ivoire par la charte municipale d'octobre 1980, à côté de la tutelle classique, répond à l'objectif de développement économique que ce pays s'est fixé. L'article 11 de cette charte dispose pertinemment que le pouvoir de tutelle sur les communes comporte deux fonctions : celle de conseil et celle de contrôle⁷³. La première fonction consiste selon ce texte en une démarche d'assistance et de conseil aux communes. Le professeur René DEGNI SEGUI met ici en lumière un aspect sous-estimé de la tutelle qui est pourtant primordial dans tous les pays d'Afrique subsaharienne dont on connaît l'égal besoin de développement⁷⁴. Les législateurs ont prévu et prévoient de manière quasi-systématique l'assistance de l'État sur les collectivités locales en matière de personnel, de matériel, de finances et de conseils, pour leur libre administration. Si la loi d'orientation ivoirienne n°2001-476 du 09 août 2001 dispose en son article 37 que « l'État apporte son concours aux collectivités territoriales [...] afin de leur permettre d'assumer leurs compétences », la même obligation est déduite de l'article 10 de la loi d'orientation camerounaise, de la constitution togolaise et de l'article 339 du code des collectivités locales sénégalais.

Le professeur René DEGNI SEGUI développe les modalités de cette tutelle sur les plans matériel, financier et de personnel. Le fait de souligner l'imprécision et le caractère laconique des textes montre la difficulté qu'il éprouve à en déterminer le contenu relativement au contrôle de légalité. Pourtant, les institutions et les pratiques administratives dans ces États apportent des éléments certains de la manifestation de la tutelle assistance-conseil. L'obligation d'échange d'informations en est le premier canal. Bien plus, le principe de décentraliser fait peser sur les autorités centrales le devoir de conseiller, de soutenir et de protéger les autorités décentralisées. Le Professeur Joseph OWONA parle donc à juste titre d'une « tutelle guidance et orientation »⁷⁵.

Au Sénégal, l'État recrute des secrétaires communautaires pour assister les présidents de conseil rural⁷⁶. Bien plus, il peut élaborer des manuels de procédure sur le contrôle administratif et budgétaire ou en préciser les modalités par voie de circulaire⁷⁷. Au Cameroun, le ministre chargé des collectivités locales avait élaboré en 2008 un manuel de procédures intitulé « Le guide du maire et du conseiller municipal ». Ce manuel aide les élus locaux à bien comprendre et bien appliquer la légalité dans tous les actes de leurs fonctions. De même, la loi d'orientation avait créé des organes de suivi (conseil National de la Décentralisation,

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ Voir de cet auteur *La décentralisation camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 119.

⁷⁶ MADIOR FALL (I), « Le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, 2006, n° 5, pp. 64-110, p. 68.

⁷⁷ Voir la circulaire n° 1737/MINT/DCL du 21 mars 1997 sur le contrôle de la légalité et du contrôle budgétaire.

Comité interministériel des services locaux, etc.) qui effectuent annuellement des travaux en matière de décentralisation. Aux termes desdits travaux, ils rendent un rapport évaluant l'état de la décentralisation. Tous ces rapports sont assortis de recommandations qui éclairent les autorités locales dans leur activité. L'article 25 alinéa 1 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun est sans équivoque sur ce point lorsqu'elle énonce que « *l'audit est sanctionné par un rapport qui comporte, entre autres, des recommandations pratiques susceptibles d'apporter une valeur ajoutée au regard des manquements constatés...* » Autant de moyens de facilitation de l'action des collectivités locales.

En exécution de l'obligation de veiller au développement harmonieux des collectivités locales et de saine exécution de leurs compétences, les autorités centrales adressent aux autorités locales des circulaires, directives et instructions de service. Ce sont des mesures à portée générale que les autorités centrales adressent aux

collectivités territoriales quant à l'application des lois et règlements de la République. Elles peuvent soit dégager le sens et la portée de leurs dispositions obscures ou embarrassantes par une interprétation correcte ; soit indiquer les dispositions applicables en cas de concours ; soit la manière de conduire une opération donnée. Elles peuvent aussi décrire les procédures administratives. A travers ces documents, l'administration formule aussi des observations à propos d'une situation particulière⁷⁸. Les circulaires véhiculent l'autorité de la tutelle sur les collectivités, mais leur efficacité n'est pas toujours avérée.

Les directives et instructions sont des mesures par lesquelles l'autorité de tutelle indique les conditions dans lesquelles sera entreprise l'activité des collectivités décentralisées. Elles constituent des outils de facilitation de la décision dans la mesure où elles fixent les critères généraux de choix de la solution face à des affaires complexes. Les directives et instructions peuvent être données soit spontanément, s'il y a lieu, soit à la demande de l'autorité décentralisée⁷⁹. Elles

⁷⁸ L'on peut citer la lettre n° 14/09/2009/C/C19/BAE du 1^{er} décembre 2009 de Monsieur le préfet du Wouri adressée à Monsieur le Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala et à Messieurs les Maires des communes d'arrondissement de Douala I, II, III, IV, V relative à l'application du décret n° 2008/3447/PM du 31 décembre 2008 fixant les conditions et modalités d'exploitation des motocyclettes à titre onéreux. Dans cette circulaire, l'autorité de tutelle rappelle aux collectivités décentralisées qu'il leur revient conformément à ce texte d'une part de déterminer les zones périurbaines et rurales dans lesquelles les motocyclettes affectées au transport public de personnes doivent circuler, d'autre part de déterminer par commune les couleurs du gilet que doivent porter les conducteurs pour leur identification. En conséquence leur demande d'y procéder avant les fêtes de fin d'année. De même, par la circulaire du 29 juin 2009, le préfet demande à tous les maires de mettre en application les dispositions du décret n° 2008/0752/PM du 24 avril 2008 précisant certaines modalités d'organisation et de fonctionnement des organes délibérants et des exécutifs dans la commune, de la communauté urbaine et du syndicat des communes.

⁷⁹ A titre d'illustration, la lettre n° 1191 du préfet du département du Wouri au Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala en date du 15 octobre 2009 demandant à ce dernier de régler le problème de paiement des arriérés de salaire d'un agent. Dans ce même sens, celle du 10 août 2009 demande à tous les magistrats municipaux de prendre toutes les mesures nécessaires pour maîtriser les bêtes en divagation pour la sécurité des populations

constituent en définitive un ensemble de mesures normalement destinées à raffermir l'autonomie administrative des collectivités décentralisées.

B. Un renforcement de l'autonomie administrative

Pour sortir de ce cyclone perturbateur qui met à mal une assise pérenne de la décentralisation, il importe de donner un contenu plus opportun à l'autonomie administrative, entendue ici comme une déclinaison impérieuse des libertés fondamentales reconnues aux collectivités locales⁸⁰. En effet, celles-ci ont utilement besoin de se mettre en ordre de bataille et de se concentrer sur les impératifs qui gouvernent la satisfaction des besoins des populations locales. Il conviendrait alors d'une part d'opérer un contrôle compatible à la libre administration (1), et d'autre part, de procéder à l'extinction de l'influence du pouvoir politique, ce qui paraît être d'une impérieuse nécessité (2).

1. Un contrôle compatible à la libre administration

Le contrôle exercé sur les exécutifs locaux observé dans le cadre présent est celui qui a spécifiquement cours dans les rapports existant entre les exécutifs locaux et les conseils municipaux ou communaux. S'il est généralement admis que le principe de la libre administration souffre encore de l'absence d'une définition opérante au regard de son contenu fonctionnel, il reste que la jurisprudence

a esquissé un ensemble d'indicateurs qui permettent que cette liberté constitutionnellement reconnue soit protégée. Celles-ci procèdent d'une définition de son champ matérielle, et d'une justification de son effectivité.

Le champ matériel du principe de libre administration se restreint aux rapports strictement internes, qui déterminent à la fois « *la limite et le critère de la libre administration* »⁸¹. Sous cet angle, l'autorité de tutelle ne saurait récuser un vote de confiance à la suite d'une crise enregistrée entre l'exécutif local et les conseillers. Elle y est tenue par une compétence liée. Le souci majeur dans ce cadre demeure la délimitation d'un contenu objectif qui définit la crise ainsi relevée. Aucune disposition normative ne précise clairement les contours de la crise qui peut exister entre l'exécutif local et l'organe délibérant. C'est justement à ce niveau que se pose la question de l'effectivité de l'autonomie administrative. En effet, une trop grande latitude donnée à l'organe délibérant dans l'exploitation de cette éventualité aurait pour effet de démettre systématiquement les exécutifs locaux, comme c'est le cas d'une tendance qui a cours. Par contre, une restriction dans l'exploitation de cette ouverture restreindrait la portée d'un droit de regard réaliste que l'organe délibérant aurait à porter sur l'exécutif local. Pour sortir de cette impasse, une formule avantageuse est assurément celle d'une codétermination du sens à attribuer à la crise de confiance par le juge. A ce titre,

⁸⁰ BORNER-KAYDAL (E.), « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*, p. 13.

⁸¹ *Ibid*

les juges pourront utilement s'inspirer de ce qui se prévaut en France notamment. Faute d'ériger un contenu arrêté au principe de la libre administration des collectivités territoriales, le Conseil d'État a progressivement érigé un certain nombre d'éléments qui renseignent de son contenu⁸². Justifiés par un sens de responsabilisation, les membres frondeurs des conseils gagneraient à saisir les juges administratifs pour avis, à l'effet d'assurer une légitimité dans la mesure à prendre. Bien évidemment, cette possibilité ne va pas sans risque. La qualification à attacher à un recours d'une telle nature ne s'inscrit pas forcément dans le cadre la régularité de l'acte émis, mais plutôt dans celui de sa proportionnalité. Le propos ici n'est pas de récuser la faute de gestion enregistrée, mais plutôt de remarquer que celle-ci ne peut forcément pas être de nature à démettre systématiquement un membre de l'exécutif local de ses fonctions, exception faite des fautes lourdes. En dernière analyse, la nature de ce contrôle à teneur plus politique qu'administratif mettrait le juge dans l'embarras, sauf lui reconnaître cette charge, soit par voie d'édiction d'instruments allant dans ce sens, soit par son propre chef, à travers un recours incident en appréciation de l'acte.

Mais une autre hypothèse est tout aussi envisageable et moins ambiguë. Celle-ci a le mérite de donner un écho plus effectif au principe de libre administration. Aussi, au lieu d'avoir pour seule visée la destitution automatique des

exécutifs locaux en arguant sans réserve l'existence d'une crise de confiance, il serait au préalable plus indiqué de faire des observations aux maires et à ses adjoints, le cas échéants. Ces mesures seraient considérées comme des mises en garde ou des rappels à l'ordre, ce qui, sans nul doute, aura une portée considérable sur la conduite future des exécutifs locaux. La solennité de pareilles mesures servies sous forme de délibérations aux organes délibérants sera politiquement et administrativement considérable. Un tel schéma expliquerait mieux les démissions des exécutifs à la diligence de leurs organes délibérant. Une telle manœuvre n'est pourtant pas absente des instruments qui encadrent la décentralisation⁸³. Il est plutôt surprenant que des initiatives allant dans ce sens n'aient pas encore été envisagées. La thèse d'un règlement de compte indirecte au sein et par l'organe délibérant ne pouvant plus être facilement avancée. Pour autant, la diminution de l'influence politique s'impose comme une autre exigence visant à assurer un exercice effectif du principe de libre administration.

2. La réduction de l'influence du pouvoir politique

S'il est vrai que les collectivités locales peuvent être appréciées comme des écoles à la gouvernance démocratique⁸⁴, il reste que les exécutifs locaux exercent un pouvoir politique qui trouve son fondement dans la modalité de dévolution

⁸² *Ibid.*

⁸³ Voir la Charte.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

de leur pouvoir : l'élection⁸⁵. S'il s'agit d'une bonne pratique démocratique⁸⁶, il reste néanmoins qu'elle peut conjuguer à son passif une portée nocive à la gouvernance locale. La pratique de la décentralisation invite à reconnaître un lien idéologique assez étroit qui existe entre les organes de représentation nationale, et ceux de nature locale. Comme il a été préalablement observé, il peut arriver que des relations incestueuses s'y tissent, avec pour conséquence de créer des rivalités partisanes. Il s'en suit, ainsi que l'on a pu le noter au Bénin notamment, des motifs ourdis de destitution des maires. Une telle pratique convie à une nécessaire réorientation du sens des rapports de force entre les parties en présence. Une trop forte imbrication d'une politique partisane aveugle est un danger à la gouvernance locale. Dans ce sens, il importe de savoir comment couper ce lien ombilical partisan qui nuit au comportement des organes locaux, en préservant les intérêts supérieurs des collectivités locales ? Cette préoccupation requiert un sens élevé de maturité démocratique, en reléguant au second plan des intérêts égoïstes. L'on peut donc comprendre cette invitation de la Charte africaine qui conseille aux « *responsables publics locaux* [d'afficher] *un comportement éthique d'intégrité dans l'exercice de leur fonction* »⁸⁷. Au besoin, des solutions consensuelles peuvent être trouvées. Dans ce sens, il faudrait que « *les gouvernements centraux adoptent des textes de loi et créent des mécanismes pour surveiller le respect des*

normes de comportement éthique par les gouvernements locaux et les autorités locales »⁸⁸. Par conséquent, il faut des Hommes suffisamment aguerris à la fonction publique locale pour savoir tirer le réel bénéfice de la communauté locale. C'est à cette seule condition que les instabilités constatées pourraient être auréolées d'une caution objective.

Conclusion

Le processus de décentralisation sur le continent africain connaît un épisode sans précédent. Il est à la croisée des chemins. D'un côté, il y'a la volonté ferme de voir dans ledit processus un moyen d'assurer une gouvernance de qualité à l'échelon local. D'un autre côté, il est tenu en bride par une culture grégaire de l'exercice du pouvoir qui rappelle un passé peu glorieux, où les pratiques démocratiques avaient une consonance peu enjouée. L'instabilité des exécutifs locaux qui s'apprécie de manière récurrente dans nombre d'État d'Afrique subsaharienne francophone porte les traits distinctifs de cette situation. Au-delà des textes, la pratique donne à voir des destitutions qui en toile de fond, cachent des enjeux politiques, pas toujours en phase avec les nobles objectifs de la politique décentralisatrice, telle que définie par l'écriture des textes. La tutelle apparaît parfois comme une chape de plomb à la libre administration des collectivités locales, un alibi à l'extension du pouvoir

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Art. 15 (5) de la Charte.

⁸⁸ Art. 15 (6) de la Charte.

central. Les organes délibérants ont aussi parfois des positions ambiguës, les justificatifs de démissions trouvent leur confort dans des arrangements politiques impropres à soutenir l'effort de développement engagé. Mais la question que l'on pourrait objectivement se poser est celle de savoir jusqu'à quand va perdurer cette situation préjudiciable à la libre administration ? Le moins que l'on puisse retenir est que le degré de maturité d'une démocratie ne peut pas se mesurer en dissociant le cadre infra étatique de celui de nature étatique. Le degré d'ancrage de la culture démocratique à l'échelon local n'est assurément que le reflet de ce qui se prévaut au niveau étatique. Ainsi, penser

que la décentralisation territoriale serait guidée par ce désir d'enraciner fermement la démocratie à partir du local semble quelque peu relever d'une vue de l'esprit. Une action concertée des deux parties reste nécessaire. L'on gardera utilement ce conseil avisé du Professeur Georges Ripert : « *quand des forces agissent dans des sens opposés et que, suivant les périodes, l'un ou l'autre l'emporte, quand elles se coalisent ou se séparent pour des motifs les plus variés, les lois se succèdent sans dessein et sans ordre, et le Droit roule alors, comme un bateau ivre de Rimbaud, entre des rives peuplées d'ennemies, vers un océan d'inconnus.* »⁸⁹

⁸⁹ RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, op. cit., p. 94.

Protocole de rédaction

- Appel à contribution :

La R.A.D.S.P souhaite recevoir de ses lecteurs et de ses abonnés des articles originaux (40 pages au maximum) et des notes de jurisprudence. Les textes doivent se conformer à la politique rédactionnelle pour le contenu et au protocole de rédaction pour la forme. La revue accepte les textes envoyés par courriel et les textes sur supports amovibles (Word ou Wordperfect).

- Page de titre :

Inscrire sur la 1^{ère} page, en haut à gauche, les nom, adresse et courriel ; plus bas, le titre (60 lettres au maximum) de l'article suivi du résumé et des descripteurs.

- Résumé :

Fournir un résumé de l'article (50 à 100 mots).

- Descripteurs :

Identifier 5 à 10 descripteurs (ou thèmes clés de l'article) qui situent le lecteur sur le contenu de l'article scientifique.

- Mise en page :

Présenter le manuscrit dactylographié à double interligne avec marge de 2 cm, 25 lignes par page. On doit pouvoir en faire des photocopies claires.

- Citations :

Lorsqu'une citation a plus de 4 lignes, la mettre en retrait (c'est-à-dire aller à la ligne). Elle est suivie de l'appel de la référence. Mettre entre crochets [] les lettres et les mots ajoutés ou changés dans une citation, de même que les points de suspension pour l'omission de un ou plusieurs mots.

- Tableaux :

Rendre les tableaux et les graphiques lisibles au premier coup d'œil.

- Mise en relief :

Mettre en italique les titres de livres, revues et journaux, les mots étrangers, les mots

et expressions qui servent d'exemples dans le texte ; mais «mettre entre guillemets» (sans les souligner) les titres d'articles et chapitres de livres ainsi que les mots et expressions que l'on désire mettre en relief.

- Informations sur l'auteur :

Indiquer votre profession et vos principales publications.

- Notes de bas page :

Numéroter consécutivement les notes du début à la fin de l'article. L'appel de note doit suivre le mot avant toute ponctuation.

- Appel des références :

Appeler les références dans le texte et les énoncer en notes de bas de page. Leur présentation obéit au schéma ci-après :

- pour ouvrage, thèse et mémoire : exemple: Kamto (M), *Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Bibliothèque Africaine et Malgache, Paris, 1987, page de l'élément cité.

- pour les articles scientifiques : exemple : Ondoa (M), «La constitution duale : Recherches sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun», *Revue Africaine des Sciences Juridiques*, Vol.1, n°2, 2000, page de l'élément cité.

Au-delà des éléments déjà énoncés et qui peuvent restés en l'état, les publications de Science politique devront respectées les exigences suivantes relatives à l'appel de références et à la bibliographie :

Énoncer les références à l'intérieur du texte. Exemple : à la suite d'une idée développée par le professeur Maurice Kamto, on trouvera la référence qui suit, placée avant la ponctuation : (Kamto, 1987 : 4). Ici, les deux points permettent d'indiquer la page. Si c'est une idée développée par plusieurs auteurs, on fera la même chose en séparant simplement les références par des points virgules. Exem-

ples : (Kamto, 1987 : 4 ; Ondoa, 2000 : 5). Ici, le lecteur est renvoyé à la bibliographie pour y retrouver les titres des livres et articles, correspondant aux références ci-haut mentionnées. Leur présentation obéit au schéma ci-après :

- Pour les livres et mémoires

Kamto, M. 1987, *Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris : LGDJ, Bibliothèque Africaine et Malgache.

- Pour les articles scientifiques

Ondoa, M. 2000. « La constitution duale : Recherche sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun », *Revue Africaine de Sciences Juridiques et Politiques*, 2(1) : 80-115 (situer l'article dans la revue, c'est-à-dire indiquer les pages qu'il couvre dans ladite revue).

- Liste des références :

Dresser la liste des œuvres citées et des publications utilisées pour préparer l'étude ; les classer dans l'ordre alphabétique des auteurs. La présentation ici obéit au schéma de « Appel des références », avec indication du nombre total de pages de la production scientifique citée.

N.B : Les articles sont envoyés à la Revue Africaine de Droit et de Science Politique (R.A.D.S.P) en deux exemplaires dont l'un est un fichier numérique (Word) et l'autre un tapuscrit ou version physique. L'auteur d'un article reçoit gratuitement un exemplaire du numéro de parution de son article. Tout article publié à la Revue Africaine de Droit et de Science Politique devient sa propriété. S'il avait déjà été publié dans une autre Revue, son auteur doit le signaler au directeur de la R.A.D.S.P.

Cheminement des articles

- Accusé de réception :

Sur réception d'un texte, il est émis un accusé de réception.

- Première lecture :

Le texte est lu en premier lieu par un membre du comité de rédaction qui évalue sa conformité avec la politique rédactionnelle de la revue. Si le texte n'est pas retenu, l'auteur en est informé. Le manuscrit n'est pas retourné.

- Seconde lecture :

Le texte est ensuite soumis à un comité de lecture regroupant les spécialistes ou experts du sujet, pour évaluation et commentaires (il est donc important de présenter un texte clair susceptible d'être photocopié).

- Décision de publier :

Sur réception de ces évaluations, le comité scientifique décide de publier ou non le texte. L'auteur est informé de la décision et reçoit un résumé des parties pertinentes des évaluations. Il peut lui être demandé de retravailler son texte ou de le présenter en se conformant aux suggestions et observations du comité scientifique.

- Assignation au numéro :

Le texte prêt pour publication est assigné à un numéro de la revue en tenant compte de la place disponible .

N.B : La rédaction se réserve le droit de modifier les résumés et les descripteurs.

Note sur les contributeurs

Edwige Flore DONFACK SOBGOUM

Chargée de cours à l'Université de Ngaoundéré

Ambroise MADANDEDJAN

Ph.D en droit public

Assistant – FADESP – UAC

Bertrand EDOUA BILONGO

Chargé de cours, Université de Yaoundé II (Cameroun)

François ABENG MESSI

Ph. D en Droit Public

Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques,

Université de Yaoundé II-Soa

Clarisse NENZEKO KAGHO

Assistante à la Faculté des sciences juridiques et politiques

Université de Ngaoundéré

Long Christ Papy NKOUAYEP

Docteur/Ph. D en Droit public (Université de Yaoundé II)

John Eric DICKA

Étudiant-chercheur

Richard Désiré EBELE ONANA

Ph.D en science politique,

Marguérite AMANYA

Chercheure en science politique

Yves-Patrick MBANGUE NKOMBA

Université de Yaoundé II/ Science politique

Michel OYANE

Ph.D. en Science Politique

*Chargé de Cours des Universités
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
Université de Yaoundé II - Cameroun*

Imprimé en Tunisie
D.L. 1^{er} semestre 2020
ISSN - 2306 - 191X

EDLK
Les Editions Le Kilimandjaro

Édition - Publications - Librairie - Consultations - Conseils

B.P. 5 455 Yaoundé - Cameroun

Tel.: +237 222 72 86 49

E-mail: lekilimedit@yahoo.fr

lekilimrevue@yahoo.fr