

# REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

R.B.S.J.A. N° 22  
Année 2008 - 2009

## Sommaire

### DOCTRINE:

- **Dorothé C. Sossa**

L'Extension de l'Arbitralité Objective  
aux Accords de Développement Economique  
dans l'Espace OHADA (Page 1)

- **Frédéric Joël AÏVO**

La Responsabilité Pénale des  
Gouvernants dans les Régimes Politiques  
Africains d'Influence Française  
(Page 55)

- **Eric DEWEDI**

L'incursion du principe de proximité  
dans les nouvelles règles de conflit en  
Afrique noire francophone (Page 105)

- **Marie Epiphane SOHOUEYOU**

Contribution à l'Elaboration d'une  
Echelle de la Décentralisation Territoriale  
en Afrique Noire Francophone  
(Page 143)

Publiée sous l'égide de l'Institut National de Recherche Scientifique et de Technologie  
(INRST) et les Facultés de Droit et Sciences Politiques  
de l'Université Nationale du Bénin

ISSN : 1608-0000



---

---

**Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale  
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et  
les Facultés de Droit et Sciences Politiques (FADESP)**

## **COMITE SCIENTIFIQUE**

### **PRESIDENT D'HONNEUR**

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur  
de Droit Public à la retraite

### **MEMBRES**

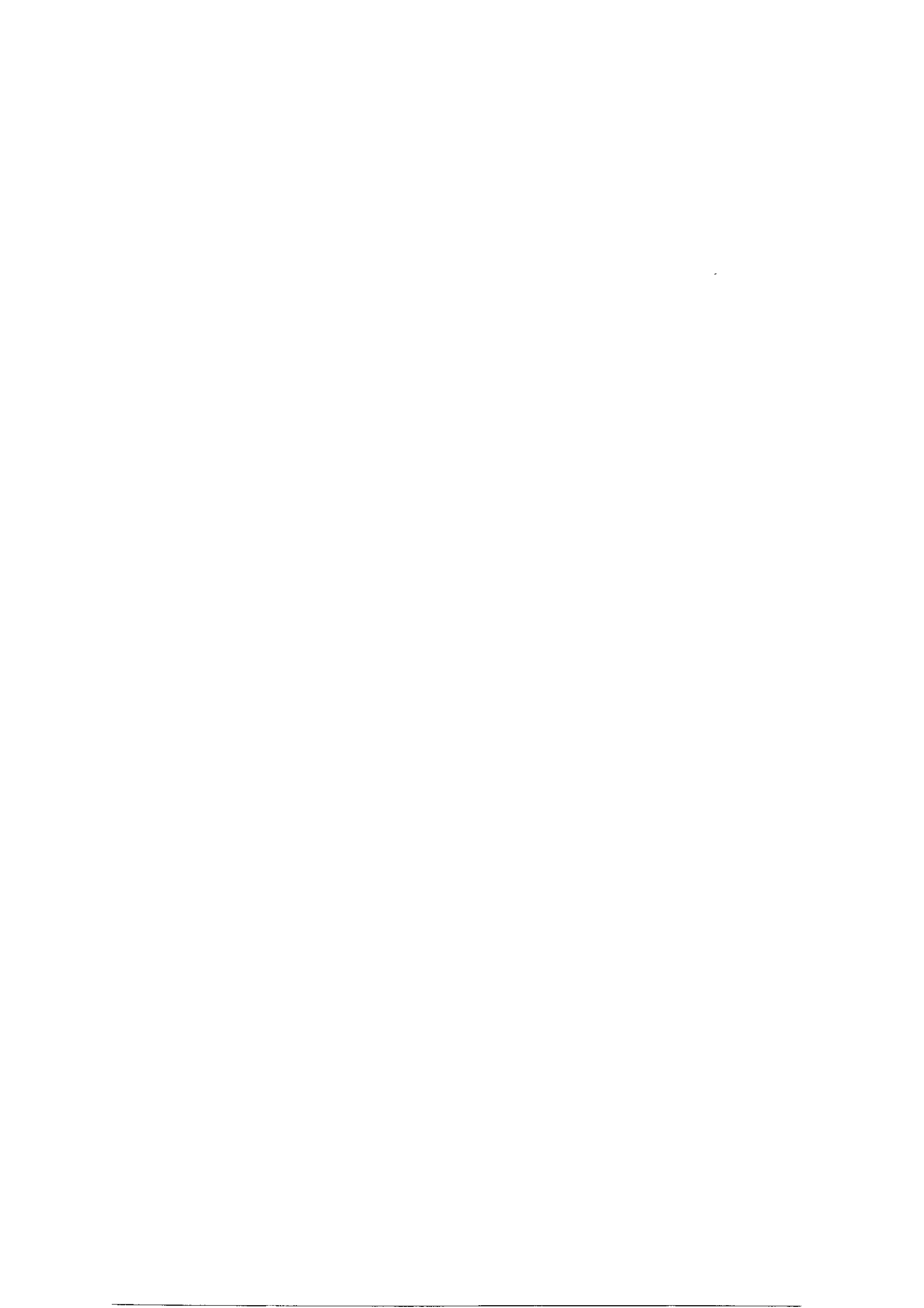
- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville (Gabon)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Recteur de l'Université de Bambey (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO)
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Bâtonnier

### **COMITE DE REDACTION**

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOKPANOU, Maître-Assistant au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yahoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Avocat, Université d'Abomey-Calavi

### **COMITE DE GESTION**

- ◆ **Président** : Professeur Noël GBAGUIDI : Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature du BENIN
- ◆ **1<sup>er</sup> Vice Président** : Professeur Dorothé SOSSA, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université d'Abomey-Calavi
- ◆ **2<sup>e</sup> Vice Président** : Gabriel ALLOGNON, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Parakou (BENIN), Docteur en Droit Public
- ◆ **Responsable à la promotion et à la diffusion** : Mme Elisabeth YEDEDJI épouse GNANVO, Maître assistant du CAMES, Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi
- ◆ **Trésorier** : Mme Juliette QUENUM, C/SAF, ENAM



## **DOCTRINE**

•

•

•

-

•

-

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES  
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

•

•

•

•

•

CONTRIBUTION À L'ÉLABORATION D'UNE ÉCHELLE  
DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE EN  
AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

**Marie Epiphane SOHOUENOU**

Docteur en droit public, Assistant à Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

1

2

3

4

5

6

## SOMMAIRE

<b>I. LE “POINT ZÉRO” OU LES EXIGENCES MINIMALES DE LA DÉCENTRALISATION</b> .....	154
A. LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	156
1. L’affirmation explicite comme hypothèse .....	157
2. L’expression législative des conséquences logiques comme confirmation .....	159
B. La libre administration des collectivités locales ....	164
1. La nécessaire liberté d’action des collectivités locales .....	166
2. Les impératifs de la souveraineté de l’État .....	171
<b>II. Le “curseur” ou les déterminants du degré de décentralisation</b> .....	173
A. Le niveau des garanties offertes.....	174
1. La gamme des montages possibles en matière de relations entre l’État et les collectivités locales...	174
2. La qualité de la démocratie locale.....	180
B. La variété des contextes.....	183
1. L’influence du cadre politique et institutionnel national.....	184
2. L’impact des règles d’organisation et de fonctionnement .....	186



Le mouvement de démocratisation, induit dans plusieurs États d'Afrique noire francophone par l'onde de choc de la chute du Mur de Berlin, s'est accompagné d'un regain d'intérêt pour la décentralisation, perçue comme étant son expression locale. Dans ce contexte, la recherche en vue de l'élaboration d'une échelle de la décentralisation présente un double intérêt. D'un point de vue théorique, l'élaboration de l'échelle de décentralisation donne l'occasion d'identifier, au regard du cadre juridique et institutionnel de chaque État, les éléments de comparaison et d'évolution puis de préciser, par rapport à chacun de ces éléments, l'impact sur le degré de décentralisation. D'un point de vue pratique, elle ouvre la voie, non seulement à une comparaison rationnelle, mais aussi à une mesure des progrès accomplis par chaque État en termes de droit positif local, donc de démocratie et de développement car la décentralisation est « une dimension essentielle de la démocratie, du droit de la personne humaine et des peuples ... [favorisant par ailleurs] la promotion de la prospérité nationale »<sup>1</sup>. Ce double intérêt est clairement perçu par des organismes spécialisés comme le Partenariat pour le développement municipal en Afrique de l'Ouest et du centre. Celui-ci, publiant périodiquement depuis l'An 2000 un Rapport sur l'état de la décentralisation en Afrique, ressent le besoin d'avoir également « le point de vue... des universitaires africains »<sup>2</sup>.

La décentralisation fait l'objet de nombreux travaux. Mais ceux-ci ne sont généralement pas consacrés à la notion elle-même<sup>3</sup>, qui demeure « complexe et imprécise »<sup>4</sup>, « une appellation non contrôlée... un mot talisman... [voire] un concept à géométrie variable »<sup>5</sup>. Cette espèce de flou artistique qui entoure la notion résulte fondamentalement du caractère générique très marqué du vocable 'décentralisation'<sup>6</sup>. Même circonscrite au champ administratif, la notion de décentralisation reste difficile à définir car elle « est au carrefour de données aussi bien

---

<sup>1</sup> PDM. Atelier de validation du rapport sur l'état de la décentralisation en Afrique, 3<sup>ème</sup> édition 2007. Compte rendu de J. TONATO, Cotonou, 2007, conclusions du débat introductif, p. 3.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>3</sup> Au nombre des rares études centrées sur le concept de décentralisation figurent :  
- Spyridon FLOGAÏTIS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*. Paris : LGDJ, 1979, 281 p. ;

- François FOURNIÉ, *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice HAURIOU*. Paris : LGDJ, 2005, 629 p.

<sup>4</sup> Nadine DANTONEL-COR, *Droit des collectivités territoriales*. 2<sup>ème</sup> édition, Rosny-sous-Bois : BREAL, 2005, p. 13.

<sup>5</sup> Jacques BAGUENARD, *La décentralisation*. 7<sup>ème</sup> édition mise à jour. Paris : PUF, 2004, p. 8.

<sup>6</sup> Sur la diversité des matières auxquelles le terme 'décentralisation' est susceptible de s'appliquer, cf., entre autres :

- Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER et Claude RICCI, *Droit des collectivités territoriales*. 2<sup>ème</sup> édition mise à jour. Paris : PUF, 1998, pp. 5-6 ;

- BAGUENARD, *op. cit.*, pp. 8 et 12.

politiques que juridiques »<sup>7</sup> et « il existe [ presque ] autant de définitions doctrinales que d'auteurs »<sup>8</sup>.

Tout en admettant que « la décentralisation ne souffre... pas d'une pénurie de définitions... »<sup>9</sup>, il faut reconnaître que les différentes définitions proposées ici et là sont rarement satisfaisantes pour l'esprit juridique, friand de précision et de concision. Ces définitions peuvent être classées en trois groupes. D'abord, certaines sont « politiques plus que juridiques »<sup>10</sup> et en général peu opératoires<sup>11</sup>. Ensuite, plusieurs auteurs font un raccourci regrettable entre la décentralisation administrative et l'un des éléments de sa typologie, la décentralisation territoriale<sup>12</sup>. Enfin, entrent dans le troisième groupe les définitions qui sont proches du but mais ne mettent pas suffisamment en relief, comme devrait le faire une définition, « ... ce qui distingue ... [la] notion... par

---

<sup>7</sup> Mayacine DIAGNE, *Droit administratif local*. Saint-Louis, IGS, 2003, p. 11.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Jean-Bernard AUBY, *La décentralisation et le droit*. Paris : LGDJ, 2006, p. 13.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Entrent dans cette première catégorie les définitions selon lesquelles :

- la décentralisation est « une manière d'être de l'État caractérisée par le fait que l'État se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et ... qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits c'est-à-dire en faisant des actes d'administration » (Maurice HAURIOU, *Études sur la décentralisation*, cité et critiqué par Maurice BOURJOL et Serge BODARD, *Droits et libertés des collectivités territoriales*. Paris : Masson, 1984. p. 33) ;

- « la décentralisation est une forme d'aménagement de l'État unitaire, dans laquelle des autorités administratives non étatiques gèrent des affaires administratives particulières dans un certain rapport d'indépendance vis-à-vis des administrations d'État » (synthèse de la doctrine, dégagée mais contestée par Jean-Bernard AUBY, *op. cit.*, p. 127) ;

- « est décentralisé ce qui est enlevé du centre pour [être transféré] à la périphérie... la décentralisation peut être le fait d'un État centralisé... comme d'un État fédéral » (François et Yves LUCHAIRE, *Décentralisation et constitution : commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*. Paris : Economica, 2003, p. 13).

<sup>12</sup> Citons, entre autres :

- Charles NACH NBACK, *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris : Karthala, 2003, qui indique que « la décentralisation administrative se caractérise par la reconnaissance d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière au profit des collectivités locales » (p. 29) ;

- BOURDON, PONTIER ET RICCI, *op. cit.*, pour qui la décentralisation administrative est le « mode de relation entre le pouvoir central et les autorités locales, avec une certaine répartition des compétences entre le niveau central et les niveaux d'administration qui ont été reconnus » (p. 6).

rapport à d'autres »<sup>13</sup> et qui en donne l'essence, avant d'entrer dans l'énumération ou le commentaire des critères<sup>14</sup>

Il est néanmoins possible de dégager, ne serait-ce qu'au regard des définitions du troisième groupe, les deux traits essentiels de toute décentralisation authentique. Il s'agit de l'émergence, à côté d'une personne morale préexistante, de nouvelles personnes morales<sup>15</sup> dérivées<sup>16</sup> de la première d'une part, du transfert à ces nouvelles personnes morales d'une partie des compétences antérieurement exercées par des organes propres<sup>17</sup> de la personne dont elles tirent leur existence et à laquelle elles sont donc rattachées d'autre part. Les définitions du troisième groupe incluent les deux caractéristiques dégagées. Mais elles comportent encore plusieurs insuffisances<sup>18</sup>. En conséquence, il est préférable de définir dans un premier temps la décentralisation administrative en général comme le mécanisme

---

<sup>13</sup> Rémy ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*. Paris : Éditions du Moniteur, 2002, p. 236.

<sup>14</sup> Les définitions les plus significatives de cette tendance sont celles qui présentent la décentralisation comme :

- « la reconnaissance, par l'État, d'autres personnes publiques habilitées à intervenir dans certains domaines avec un pouvoir de décision et disposant dans cette action d'une certaine autonomie » (BOURDON, PONTIER et RICCI, *op. cit.*, p. 11) ;

- « la reconnaissance à côté de l'État, de personnes publiques chargées de compétences administratives. Ces personnes disposent d'une relative autonomie pour décider ou pour gérer, mais agissent sous la surveillance de l'État » (VERPEAUX, *op. cit.*, p. XIX) ;

- « le transfert d'attributions de l'État à des institutions (territoriales ou non) juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'État, d'une certaine autonomie de gestion » (René CHAPUS. *Droit administratif général*, 15<sup>ème</sup> édition. Paris : Montchrestien, 2001. Tome 1, p. 403).

<sup>15</sup> Le concept de personnalité morale est déterminant ici, à la fois au départ et à l'arrivée du processus. Il ne viendrait à l'idée de quiconque de dire d'une personne physique qu'elle ... se décentralise. Le terme 'décentralisation' ne s'applique pas non plus à une institution qui n'est pas dotée de la personnalité juridique, un ministère par exemple, alors même que cette institution créerait d'autres entités. De même, l'entité préexistante a beau être une personne morale, il n'y a pas décentralisation si les entités dérivées ne sont pas elles-mêmes des personnes morales nouvelles.

<sup>16</sup> Au sens de « provenant de..., produit par ... » (ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 251).

<sup>17</sup> C'est-à-dire en régie.

<sup>18</sup> D'abord, elles laissent penser que l'existence de personnes morales autres que l'État est une génération spontanée ou un fait acquis dont la décentralisation serait une simple 'reconnaissance' (VERPEAUX ainsi que BOURDON, PONTIER et RICCI). Ensuite, ces définitions ne soulignent pas suffisamment le lien entre le transfert d'une partie des compétences de l'État et la création de nouvelles personnes morales. Enfin, les mêmes définitions recherchent des critères complémentaires au risque de verser dans la tautologie ou de ne pas être exhaustives (BOURDON, PONTIER et RICCI ; VERPEAUX ; CHAPUS, etc.).

juridique par lequel l'État<sup>19</sup> crée de nouvelles personnes publiques pour leur transférer une partie de ses compétences. Par la suite, il convient de distinguer, en fonction de la nature des personnes publiques nouvelles créées, la décentralisation dite technique<sup>20</sup> de la décentralisation territoriale également qualifiée de décentralisation horizontale<sup>21</sup>, celle-ci<sup>22</sup> étant plus précisément le mécanisme par lequel l'État crée des collectivités locales<sup>23</sup> pour leur transférer la gestion d'une partie de ses compétences.

---

<sup>19</sup> Certes, une collectivité locale peut, comme personne morale préexistante, créer un établissement public pour lui transférer la gestion de certaines de ses compétences. Mais, l'on ne dira pas pour autant que ... la collectivité locale se décentralise ! En cela réside d'ailleurs l'une des ambiguïtés du concept de décentralisation technique.

<sup>20</sup> La décentralisation technique (encore appelée décentralisation verticale ou décentralisation par services) est le mécanisme par lequel l'État crée des établissements publics pour leur conférer la gestion de certaines de ses compétences. Ce concept est controversé. Il n'en constitue pas moins une donnée du droit francophone contemporain que l'on ne saurait occulter. Voir par exemple les développements que consacrent à cette notion Remy ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 225 ; CHAPUS, *op. cit.*, pp. 406-407.

<sup>21</sup> La décentralisation territoriale est également qualifiée de décentralisation horizontale.

<sup>22</sup> Il est admis que « quand aucun qualificatif n'est présent [à côté du mot décentralisation], l'adjectif en ellipse est 'territoriale' » (ROUQUETTE, *op. cit.*, pp. 224-225). Mais, dans un exercice de définition du concept, il est préférable d'apporter cet éclairage au lecteur avant d'entrer dans l'usage par défaut comme ce sera souvent le cas dans la suite de la présente étude.

<sup>23</sup> La définition de la décentralisation territoriale renvoie à un autre concept, celui de collectivité locale ou de collectivité territoriale. Ces deux dernières formules seraient synonymes (ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 147 ; Gérard CORNU - sous la dir. de. *Vocabulaire juridique*. 8<sup>ème</sup> édition mise à jour « Quadrige ». Paris : PUF, 2007, pp. 170-171). En réalité sur ces notions a existé en France une controverse dont les données sont rappelées par Dominique BREILLAT, « Aspects constitutionnels de la décentralisation en France » in *Les aspects juridiques de la décentralisation*, Actes du colloque de Varsovie. Paris : PUF, 1990, pp. 1 à 31. Depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le constituant français a choisi de ne retenir que la formule 'collectivité territoriale'. Celle-ci n'en est pas moins contestée par une partie de la doctrine qui rappelle qu'elle peut tout aussi bien s'appliquer à l'État (voir dans ce sens, Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY et Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*. Paris : PUF 3<sup>ème</sup> édition refondue, 2004, pp. 34-35). L'expression 'collectivité locale' n'est par pour autant exempte de critique : certains jugent en effet que le terme local est inapproprié pour désigner certaines catégories de collectivités infra étatiques comme les régions. Cette critique, fondée sur la sémantique et la perception, paraît moins grave que la première, qui est de nature plus juridique. En conséquence, la formule 'collectivité locale' est préférée dans présente étude. Au bénéfice de ce qui précède, la collectivité locale est un groupement humain géographiquement situé sur le territoire d'un État et auquel celui-ci reconnaît la personnalité juridique et le pouvoir de gérer les compétences qu'il lui transfère.

La décentralisation territoriale est un champ de connaissance pluridisciplinaire<sup>24</sup>. Intéressant les juristes<sup>25</sup>, elle constitue « un objet du droit administratif »<sup>26</sup> qui l'aborde à travers le chapitre sur l'organisation administrative<sup>27</sup>. Thème de travaux de nombreux juristes<sup>28</sup>, la décentralisation territoriale semble donner progressivement naissance à une branche autonome de la science juridique<sup>29</sup> appelée droit de la décentralisation, droit des collectivités territoriales ou locales<sup>30</sup>, voire droit local<sup>31</sup>.

Vue sous l'angle de la théorie juridique, la décentralisation territoriale est fondamentalement une notion relative. La relativité vaut tant dans l'espace que dans le temps. Dans l'espace, la décentralisation territoriale varie d'un État à un autre. « Cette relativité ... conduit à l'impossibilité d'établir un modèle unique et universel... »<sup>32</sup>. Dans le temps, la décentralisation n'a pas le même contenu, dans un pays donné<sup>33</sup>, d'une époque à une autre<sup>34</sup>. Elle « n'est pas un état achevé »<sup>35</sup> mais « doit [ plutôt ] être regardée comme un mouvement et non comme un acte [ ponctuel ] de réforme appelé à rester

<sup>24</sup> M. DIAGNE, *op. cit.* ; p. 9.

<sup>25</sup> Cf. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Préface non paginée à Ibrahima DIALLO. *Le droit des collectivités locales au Sénégal*. Paris : L'Harmattan, 2007.

Au nombre des nombreux auteurs qui affirment l'intérêt juridique de l'étude de la décentralisation, citons aussi :

- Jean-Bernard AUBY, *op. cit.* , p. 20 et ss. ;

- Charles EISENMANN, *Cours de droit administratif*. Paris : LGDJ, 1982, T. 1. p. 157 cité par MAZÈRES, Préface à DOAT, *déjà citée*. p. IX.

<sup>26</sup> Jean-Bernard AUBY, *op. cit.* , p. 128.

<sup>27</sup> Jean-Arnaud MAZÈRES, Préface à Mathieu DOAT, *op. cit.* p. IX.

<sup>28</sup> En dehors de ceux déjà cités, il est possible de rappeler, entre autres, les travaux des professeurs :

- Maurice BOURJOL dont certains servent de référence plus loin ;

- Théodore HOLO, « La décentralisation au Bénin: mythe ou réalité » in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 7, décembre 1986.

<sup>29</sup> Dans ce sens, voir entre autres :

- BOURDON, PONTIER et RICCI, *op. cit.* , p. 1 à 3 ;

- Michel VERPEAUX, *Droit des collectivités territoriales*. Paris : PUF, 2005, p. XV.

<sup>30</sup> Tel est le titre de nombreux ouvrages cités dans le présent article.

<sup>31</sup> Notamment pour Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Préface non paginée à Ibrahima DIALLO, *déjà citée*.

<sup>32</sup> Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.* p. 13.

<sup>33</sup> Par exemple, en France, la commune de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle n'est plus celle de 1789.

<sup>34</sup> Voir dans ce sens, Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.* , p. 14.

<sup>35</sup> Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.* , p. 13.

<sup>36</sup> Édouard VAILLANT, Communication sans titre in *La décentralisation française vue d'Europe*. Les colloques du Sénat, 2001, p. 69.

immuable »<sup>36</sup>. La relativité de la décentralisation territoriale conduit à penser que celle-ci est aussi « une notion graduelle de sorte qu'une gamme de systèmes intermédiaires ...est concevable »<sup>37</sup> entre État unitaire centralisé d'une part et fédéralisme d'autre part<sup>38</sup>.

Dans ces conditions, plusieurs questions s'imposent. D'abord, qu'ont en commun tous les États véritablement décentralisés, autrement dit à partir de quels éléments peut-on affirmer qu'un État a amorcé le processus d'une authentique décentralisation administrative ? Ensuite, quelles sont les données pouvant permettre de déterminer si un État, s'étant engagé dans ce processus, y progresse, stagne ou régresse ? Enfin, comment comparer les États décentralisés et reconnaître ceux qui sont les plus avancés ?

L'examen de ces questions conduit à rechercher s'il serait possible, comme la doctrine l'a souvent suggéré pour la domanialité<sup>39</sup>, de concevoir une échelle de la décentralisation territoriale c'est-à-dire d'identifier les États méritant d'être positionnés sur cette échelle puis de situer sur celle-ci chacun des États concernés à un stade quelconque de son processus de décentralisation et, par suite, de comparer la situation de plusieurs pays.

En raison de sa complexité, l'élaboration de ce qui serait, du point de vue strict de la théorie juridique, l'échelle de la décentralisation territoriale ne peut pas être le fruit d'une réflexion isolée. Le premier pas, que l'on tente de poser par la présente étude, consiste à proposer les critères dont la conjugaison permettra de situer chaque État en la matière<sup>40</sup>. L'identification de ces critères ne peut se faire qu'à travers l'analyse du plus grand nombre possible de systèmes de décentralisation dans le monde. Elle passe donc par une étude de droit comparé. L'existence de différences entre les droits nationaux de la décentralisation n'est pas un obstacle à la comparaison qu'elle justifie plutôt en raison « ...de problèmes communs voire d'orientations communes dans la résolution de ces problèmes »<sup>41</sup>. Cependant, elle requiert quelques précautions méthodologiques.

Ainsi, « la notion de décentralisation...[étant en raison de] sa nature sensible aux événements et évolution politiques, il n'est pas

---

<sup>37</sup> G. SCHELLE, L. DABIN et Ch. DURAND, cités par FLOGAÏTIS, *op. cit.*, p. 24.

<sup>38</sup> Cf. AUBY, Préface in GUIHEUX, *op. cit.*, p. X.

<sup>39</sup> Cf. :

- Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif. Tome 2 : Droit administratif des biens*, 12<sup>ème</sup> édition, Paris : LGDJ, 2002, pp. 32-37, 100 et 250 ;

- Gustave PEISER, *Droit administratif des biens*, 18<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, 2005, p. 17, etc.

<sup>40</sup> La notion de contribution, qui est souvent utilisée comme une sorte de clause de style, prend ici tout son sens.

<sup>41</sup> J-B. AUBY, Préface In GUIHEUX, *op. cit.*, p. VII.

question de parler de ... décentralisation en général, mais ... de [la] décentralisation [telle que conçue] dans tel pays à telle époque où le tournant politique [est] déterminé par tels événements »<sup>42</sup>. Dans ces conditions, le risque de la comparaison étant pris, il est préférable de le limiter à des systèmes comparables. Le choix fait ici porte sur six États d'Afrique noire francophone, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Congo-Brazzaville, le Gabon, le Mali et le Togo. Ces États ont en commun, non seulement la langue de travail, mais aussi un héritage colonial, notamment la loi municipale n° 55-1489 du 18 novembre de 1955. La loi ainsi rappelée marque le point de départ d'un processus de décentralisation souvent interrompu dans les États visés alors qu'il s'est poursuivi de manière presque continue en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Malgré ces convergences, le souci de diversification a conduit à choisir quatre pays en Afrique occidentale (Bénin, Burkina, Mali et Togo) puis deux dans la région centrale du continent (Congo et Gabon) ; deux pays cités à tort ou à raison comme des modèles en matière de démocratie (Bénin et Mali), deux ayant connu des soubresauts à savoir le Congo (guerre civile) et le Togo (crises politiques violentes successives), deux autres où, malgré une relative stabilité, certains idéaux démocratiques majeurs sont encore sacrifiés (Burkina Faso et Gabon où n'est pas respecté le principe de l'alternance qui est une condition de vitalité de la démocratie<sup>43</sup>). Dans le même souci, à quatre États ayant fait récemment l'objet de travaux (Bénin, Burkina, Gabon et Mali<sup>44</sup>), ont été ajoutés deux autres moins souvent étudiés (Congo et Togo).

Par ailleurs, à la différence des Allemands et des Italiens « qui se meuvent plus facilement dans l'abstraction »<sup>45</sup>, les juristes francophones ont coutume d'opérer à partir de l'analyse du droit positif<sup>46</sup>. Sans conduire à une simple étude des institutions administratives des pays de l'échantillon, cette démarche est reprise ici, mais inscrite dans la logique du positivisme critique qui impose à la fois de « n'émettre aucune proposition qui ne puisse s'appuyer sur la référence à un texte ... [c'est-à-dire] une illustration du droit positif »<sup>47</sup> et de « ne pas prendre pour

---

<sup>42</sup> FLOGAÏTIS, *op. cit.*, p. 2.

<sup>43</sup> Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du nouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques » in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 16, juillet 2006, pp. 19 à 23.

<sup>44</sup> États étudiés notamment par Charles NACH MBACK, *op. cit.*

<sup>45</sup> Jean RIVÉRO, Préface à FLOGAÏTIS, *op. cit.*, p. XXI et FLOGAÏTIS lui-même, p. 61.

<sup>46</sup> *Ibidem.*

<sup>47</sup> Jean-Bernard AUBY. *La décentralisation et le droit*. Paris : LGDJ, 2006, p. 11.

argent comptant le discours que le droit tient sur lui-même »<sup>48</sup>. Précisément pour ne pas tomber dans le piège d'une simple étude de science administrative, le choix fait dans la présente étude consiste à s'en tenir a priori aux textes en vigueur. Toutefois, pour éviter de rester dans le registre de l'abstraction et de la spéculation pures, l'on entreprendra par moments de confronter la théorie à la réalité des États-témoins.

Déployée dans son intégralité, l'échelle de la décentralisation envisagée doit avoir deux axes partant chacun d'un "point zéro". Le premier axe, négatif, est orienté vers l'État unitaire centralisé : il n'intéresse pas directement la présente étude. Le second axe, positif et qui est le principal objet de la recherche, est orienté vers l'État fédéral lequel constitue, non pas une finalité, mais le degré extrême où la décentralisation territoriale se mue en décentralisation politique. En conséquence, le "point zéro" ne représente pas seulement une dimension statique qui s'opposerait au curseur perçu comme dynamique : il marque le point de rupture, le saut qualitatif qui fait basculer de la simple déconcentration vers la véritable décentralisation. Il est donc tout aussi important de définir ce "point zéro" correspondant aux exigences minimales auxquelles satisfont tous les États qui ont amorcé un authentique processus de décentralisation<sup>49</sup> (I) que d'identifier les ressorts du "curseur" c'est-à-dire les déterminants du degré de décentralisation atteint dans chaque État (II).

## I. LE "POINT ZÉRO" OU LES EXIGENCES MINIMALES DE LA DÉCENTRALISATION

Puisque la décentralisation territoriale se traduit fondamentalement par la création de collectivités locales, rechercher les conditions minimales auxquelles un État peut être considéré comme ayant amorcé un processus de décentralisation revient à vérifier si, dans cet État, il existe des collectivités locales. Dans les six pays servant de référence pour l'étude, le législateur qualifie certaines entités

---

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Certains auteurs estiment que « le degré zéro de la centralisation ou de la décentralisation n'existe pas » (Jean-Philippe DEROSIER, La dialectique centralisation/décentralisation : recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité in *Revue internationale de droit comparé*, 2007, 1, pp. 108 – 140). En réalité, ils nient, non pas l'existence du point zéro mais l'impossibilité qu'en réalité un État puisse y être positionné parce que « le droit positif ne reconnaît que la centralisation et la décentralisation partielles » (KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*. Paris : LGDJ, 1997, p. 355 cité par DEROSIER, *op. cit.*, p. 109).

territoriales de collectivités territoriales et/ou<sup>50</sup> de collectivités locales<sup>51</sup>. Mais, il n'est possible de tirer aucune conclusion de la seule qualification légale : il faut encore s'assurer que chacune des entités considérées présente tous les attributs d'une authentique collectivité locale. La recherche des conditions d'amorce de la décentralisation correspond en définitive à l'identification des critères distinctifs de la collectivité locale. Certes, ces critères ont été largement définis par la doctrine. Mais leur nombre varie d'un auteur à l'autre, et tous les auteurs retenant

---

<sup>50</sup> Le choix entre les deux formules est généralement fait par le constituant. Il est ensuite plus ou moins rigoureusement respecté suivant le pays. Ainsi :

- l'expression 'collectivité territoriale' est celle retenue dans les lois fondamentales au Bénin (Constitution du 11 décembre 1990, titre X) au Burkina Faso (Constitution du 22 janvier 2002, Titre XI), au Congo (Constitution du 15 mars 1992, Titre XIV), au Mali (Constitution du 27 février 1992) et au Togo (Constitution du 31 décembre 2002, Titre XII) ;

- le Gabon est le seul pays de l'échantillon à retenir l'expression 'collectivité locale' (Constitution du 26 mars 1991 modifiée, art. 35 et Titre IX), en la distinguant de l'autre dans la mesure où il définit l'entité locale décentralisée comme une « collectivité territoriale ... dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (loi n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation, art. 4).

Mais on notera par exemple que, malgré le choix du constituant, le législateur togolais traite indifféremment de collectivité territoriale (loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, art. 1, 2 et 3) et de collectivité locale (suite de la même loi, notamment à partir de l'art. 8) avec des retours à 'collectivité territoriale' (art. 297, 298, ...) voire l'utilisation furtive d'une troisième formule 'collectivité décentralisée'. La dernière expression se retrouve également ailleurs, par exemple au Bénin (loi n° 97-0228 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale de la République, art. 1<sup>er</sup> al. 1) et, hors du champ de l'échantillon, au Tchad (Constitution du 31 mars 1996, Titre XI) où il est question de 'collectivité territoriale décentralisée'. Malgré les apparences, cette expression est, non pas plus précise, mais plus ambiguë. En effet, si comme le rappelle une partie de la doctrine, l'État est la collectivité territoriale nationale, il peut aussi être décentralisé. Mieux encore, il est en réalité la seule collectivité territoriale à pouvoir se décentraliser car la décentralisation est une réforme de l'État, dont les collectivités locales ne sont que les produits, ne pouvant à leur tour être décentralisées, sauf dans la logique contestée de la décentralisation technique.

<sup>51</sup> Ce sont :

- au Bénin : pour le moment, la commune seule (loi n° 97-028 du 15 janvier 1999, art. 1<sup>er</sup> al. 3 et 4) ;

- au Burkina Faso : la région et la commune (Code général des collectivités territoriales ci-après désigné par le sigle CGCT, art. 8 al. 2) ;

- au Congo : le département et la commune (loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale, art. 3) ;

- au Gabon : en l'état actuel de la législation, le département, la commune urbaine et la commune rurale (loi n° 15/96 déjà citée, art. 5 à 8) ;

- au Mali : la région, le district de Bamako, le cercle, la commune urbaine et la commune rurale (loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, art. 1<sup>er</sup>) ;

- au Togo : la région, la préfecture et la commune (loi n° 98-006 déjà citée, art. 1<sup>er</sup> ; art. 23).

le même nombre de critères ne sont pas forcément d'accord sur ceux-ci<sup>52</sup>. En réalité, quels qu'ils soient, les critères distinctifs de la collectivité locale se rattachent tous à la personnalité juridique (A) ou à la libre administration (B).

#### A. LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour concrétiser sa volonté de se décentraliser, un État doit commencer par créer des collectivités locales en conférant explicitement à des entités territoriales la personnalité juridique (1). Toutefois, même énoncée, l'affirmation de la personnalité juridique des collectivités locales ne constitue qu'une hypothèse à vérifier à travers l'expression législative de certaines de ses conséquences logiques (2).

---

<sup>52</sup> Il s'agit de :

- deux critères : personnalité juridique et tutelle pour la doctrine classique résumée par Maurice BOURJOL et Serge BODARD, *Droits et libertés des collectivités territoriales*. Paris : Masson, 1984, pp. 33 et 54 ; existence d'autorités propres et contrôle réduit de l'État pour EISENMANN selon une interprétation de J.-B AUBY, *op. cit.*, pp. 127-128 ;

- trois critères : pluralité de centres autonomes de décision, maîtrise de leur activité par les organes locaux et mécanisme de régulation selon toujours EISENMANN interprété cette fois-ci par BAGUENARD, *op. cit.*, p. 12 et s. ; la personnalité juridique, l'existence d'affaires propres et pouvoir de décision pour Bruno RÉMOND et Jacques BLANC, *Les collectivités locales*. Paris : Presse de sciences politiques, 1989, p. 23 ; l'autonomie locale, l'assise territoriale et la personnalité juridique pour J.-B. AUBY, Jean-François AUBY et Rozen NOGUELLOU, *Droit des collectivités locales*. 3<sup>ème</sup> édition refondue, Paris : PUF, Thémis, droit public, 2004, p. 57 ;

- quatre critères : personnalité juridique, administration par des conseils élus, compétence pour les affaires locales et autonomie par rapport au pouvoir central pour Philippe-Jean QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*. 3<sup>ème</sup> édition. Paris : Ellipses Éditions, 2006. pp. 14 et ss. ; personnalité juridique, affaires locales, véritable autonomie et pouvoir de décision pour BOURDON, PONTIER et RICCI, *op. cit.*, p. 49, qui soulignent tout de même le rôle essentiel du contrôle de l'État (*Idem*, p. 15) et pour Mayacine DIAGNE qui s'aligne à quelque nuance près sur cette Ecole ; libre-administration, conditionnement de cette dernière par la loi, administration par des conseils élus et reconnaissance du pouvoir réglementaire pour Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 23 ; intérêts propres, organes distincts de ceux de l'État, moyens propres de toute nature et contrôle de l'État pour VERPEAUX, *op. cit.*, p. XIX et s. ; affaires locales, personnalité morale, gestion par des autorités désignées au sein de la collectivité ou par elle et contrôle de l'État pour FLOGAÏTIS, *op. cit.*, pp. 16 et ss. ; répartition du pouvoir normatif, constitutionnalisation de la distribution des compétences, constitutionnalisation de la répartition des ressources publiques, participation des collectivités secondaires ou de certaines d'entre elles aux institutions du pouvoir central pour J.-B. AUBY, *op. cit.* pp. 127-128.

Bien évidemment, dans cette liste se mêlent des critères basiques, des déterminants du degré de décentralisation voire de faux critères (éléments de fait comme le territoire). L'objectif de la présente étude est de tenter de mieux les distinguer.

## 1. L'affirmation explicite comme hypothèse

La personnalité juridique est l' « aptitude à être titulaire actif ou passif de droits subjectifs »<sup>53</sup> et à être « assujetti à des obligations »<sup>54</sup>. Elle est qualifiée de personnalité morale lorsqu'elle s'applique à un « groupement pourvu d'une expression collective pour la défense d'intérêts licites, dignes par suite d'être juridiquement reconnus et protégés »<sup>55</sup>. Ainsi définie, la personnalité morale, indépendamment de sa nature de « construction de l'homme » et de son « caractère fonctionnel marqué »<sup>56</sup>, n'est pas qu'une fiction<sup>57</sup>. Quoi qu'il en soit, la personnalité juridique des collectivités locales n'est pas contestée<sup>58</sup>. La personnalité morale est, dans la doctrine, un critère distinctif essentiel de la collectivité locale et donc une exigence minimale de la décentralisation territoriale, qui fait l'unanimité<sup>59</sup>. Elle est même un critère de la décentralisation administrative tout court<sup>60</sup>. Sans être spécifique à la collectivité locale<sup>61</sup>, la reconnaissance de la personnalité morale est un critère de décentralisation en ceci qu'elle permet de distinguer la collectivité locale d'entités procédant de mécanismes juridiques autres que la décentralisation. Il en est ainsi des services de l'État<sup>62</sup>, de la circonscription électorale et, surtout, de la circonscription

---

<sup>53</sup> François TERRÉ, *Introduction générale au droit*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris : Dalloz, Précis, 1998, p. 321.

<sup>54</sup> CORNU, *op. cit.*, p. 679.

<sup>55</sup> Civ. 2<sup>e</sup> sect. civ., 28 janvier 1954, Dr. Social 1954, 161 ; D 1954, 217 note G. Levasseur (Comités d'établissement) cité à la fois par TERRÉ, *op. cit.*, p. 354 et Jean-Luc AUBERT, *Introduction au droit*, 8<sup>ème</sup> édition, Paris : Armand Colin, 2000, p. 197.

<sup>56</sup> AUBERT, *op. cit.*, p. 197.

<sup>57</sup> Certains auteurs continuent de limiter la portée de l'arrêt de la Cour de cassation au droit privé. Ils écrivent que « en droit public, l'idée de fiction, en tant que support de la personnalité juridique, paraît bien l'emporter » (TERRÉ, *op. cit.*, p. 353), ou que la personnalité morale est une fiction (CORNU, *op. cit.*, p. 679).

<sup>58</sup> Malgré la position rapportée supra, TERRÉ admet que « la personnalité de l'État [et des collectivités locales] n'a jamais été niée » (TERRÉ, *op. cit.*, p. 353), reconnaissant ainsi qu'elle a quelque chose d'assez logique pour ne pas dire naturel.

<sup>59</sup> Certains rares auteurs omettent de le citer sans doute parce qu'il leur paraît aller de soi.

<sup>60</sup> La personnalité morale est commune à toutes les entités procédant d'une décentralisation, qu'il s'agisse d'établissements publics ou de collectivités locales.

<sup>61</sup> L'État est la personne morale de droit public (interne) la plus importante.

<sup>62</sup> ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 586.

administrative<sup>63</sup> dont l'existence est liée à la déconcentration et qui ne saurait, en toute orthodoxie juridique, être dotée de personnalité juridique.

Dans les six États de l'échantillon, les législateurs reconnaissent explicitement la personnalité morale des collectivités locales<sup>64</sup>. Même au Congo où la collectivité locale est présentée de manière ambiguë comme une variété de circonscription administrative<sup>65</sup>, les textes nationaux utilisent généralement aujourd'hui<sup>66</sup> la personnalité juridique comme un des critères<sup>67</sup> de différenciation entre les collectivités locales et les circonscriptions administratives de l'État<sup>68</sup>. En effet, quoique non

---

<sup>63</sup> Ainsi, en France, les cantons sont sans personnalité juridique depuis leur création en 1790. Il en est de même pour les arrondissements à qui elle n'a été reconnue qu'entre l'An VIII et 1942 (Cf. Renan LE MESTRE, *Droit des collectivités territoriales*. Paris : Gualino Éditeur, 2004, p. 105).

<sup>64</sup> Cf. notamment :

- loi béninoise n° 97-028 du 15 janvier 1999 déjà citée, art. 21 et loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, art. 1<sup>er</sup> al. 1) ;
- CGCT burkinabé déjà cité, art. 8 ;
- loi congolaise n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale, art. 39 ;
- loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation, art. 3 ;
- loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre-administration des collectivités territoriales, art. 1<sup>er</sup> et loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales, art. 1<sup>er</sup>, 74 et 122 ;
- loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, art. 1<sup>er</sup>, 24, 28 et art. 32 al. 1.

<sup>65</sup> Alors que les deux concepts sont traditionnellement opposés, notamment à partir du critère de la personnalité juridique, au Congo « les collectivités locales sont des circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et juridique et de l'autonomie financière. » (loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, art. 1<sup>er</sup>). Cette formule n'est pas des plus heureuses, même si elle peut se comprendre dans le contexte congolais où les deux 'niveaux' de collectivités locales correspondent également à des circonscriptions administratives).

<sup>66</sup> Au Bénin, il n'en était pas ainsi jusqu'à la mise en œuvre des textes actuels. Des entités qualifiées formellement de circonscriptions administratives étaient paradoxalement dotées de la personnalité juridique (dans la loi n° 90-008 du 13 août 1990 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition, cp. art. 1 et 2 d'une part, art. 3 et 4 d'autre part). Cette apparente hérésie juridique avait sans doute une explication politique. En effet, après la période révolutionnaire, caractérisée par une décentralisation de façade impliquant la reconnaissance généreuse de la personnalité à tous les échelons de l'administration territoriale, il était difficile pour le régime du Renouveau démocratique de faire 'moins bien' en attendant la réforme décentralisatrice déjà annoncée depuis la Conférence nationale des Forces vives.

<sup>67</sup> La personnalité juridique est souvent couplée avec l'autonomie financière analysée infra.

<sup>68</sup> Par exemple :

- au Bénin, les départements sont sans personnalité juridique (loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 déjà citée, art. 5 et ss. ;

suffisante pour caractériser une collectivité locale, la personnalité juridique n'en est pas moins une condition nécessaire, « la condition juridique première »<sup>69</sup> : une entité qui en est dépourvue ne saurait en aucun cas être qualifiée de collectivité locale. Les collectivités locales sont d'ailleurs des personnes morales de droit public<sup>70</sup> soumises au principe de spécialité<sup>71</sup> et jouissant de protections particulières<sup>72</sup>. Celles-ci sont en soi déjà des implications de la personnalité juridique des collectivités locales. Mais, découlant plus de la nature publique de la personnalité juridique que de la personnalité juridique elle-même, les protections en question ne sont pas formellement traduites dans les législations nationales, à la différence des conséquences logiques s'appliquant aux collectivités locales autant qu'aux autres personnes morales.

## 2. L'expression législative des conséquences logiques comme confirmation

En tant que personne morale, une collectivité locale a, sur le terrain du droit, une reconnaissance qui en fait une entité distincte, non seulement de chacun des membres du groupement auquel elle

---

- au Burkina Faso, les circonscriptions administratives (province, département et village) sont a priori dépourvues de personnalité juridique (CGCT, art. 9 et 10) même si la possibilité d'une superposition avec une collectivité locale est prévue (CGCT, art. 4 al. 2 et 3).

<sup>69</sup> VERPEAUX, *op. cit.*, p. XIX.

<sup>70</sup> En tant que telles, elles ont « pour spécificité d'exercer des prérogatives de puissance publique » (AUBERT, *op. cit.*, p. 198) et d'être soumises largement au droit public, notamment depuis les arrêts Terrier (CE, 6 février 1903), Feutry (CE, 29 février 1908) et Thérond (CE 4 mars 1910).

<sup>71</sup> En vertu du principe de spécialité, « toute personne autre que l'État a un objet ou un ensemble d'objets limités » (ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 767). Bien que commun à toutes les personnes morales, le principe de spécialité « a une portée plus grande en droit public » (*Ibidem*) où il « prend, naturellement tout son relief et son intérêt » (CHAPUS, *op. cit.*, p. 377) au regard des personnes spécialisées. Appliqué aux autres personnes publiques, notamment aux collectivités locales, ce principe est « strictement conçu et destiné à assurer le respect de la répartition des attributions » (*Idem*, p. 378). Les collectivités locales ne peuvent par exemple pas recevoir de libéralités qui leur imposeraient des charges ne relevant pas de leur compétence (TERRÉ, *op. cit.* pp. 356-357).

<sup>72</sup> Les collectivités locales ne peuvent faire l'objet, ni de redressement et de liquidation judiciaires ni de voies d'exécution. Alors qu'elle joue à leur profit, la compensation, comme procédé de paiement forcé, ne peut pas leur être appliquée. Les collectivités locales bénéficient également du double privilège de recouvrer leurs créances par le procédé de l'état exécutoire et d'opposer à leurs propres créanciers la déchéance ou prescription quadriennale. Les conditions de mise en jeu de leur responsabilité pénale sont restrictives. Sur la description détaillée de ces protections, voir par exemple CHAPUS, *op. cit.*, pp. 169 et ss.

correspond, mais aussi de l'État et de toute autre institution, en l'occurrence de toute autre collectivité. Le principe de la distinction entre les collectivités locales et l'État est inscrit dans les textes de certains pays de l'échantillon<sup>73</sup>. Il en découle plusieurs effets.

Premièrement, élément de la situation juridique de la collectivité locale, la personnalité qui est conférée à celle-ci doit se traduire par une sorte d'individualisation<sup>74</sup>.

Deuxièmement, la collectivité locale doit avoir la capacité juridique, qui ne se confond pas avec la personnalité juridique : celle-ci est la donnée première, « l'aptitude générale à participer à la vie juridique »<sup>75</sup> ; celle-là en est un effet, « précision des conditions de cette participation »<sup>76</sup> dont il est déjà apparu qu'elle est limitée par le principe de spécialité<sup>77</sup>. Les manifestations de la capacité juridique des collectivités locales dans les textes des six pays de référence sont diverses. Ainsi, à travers son organe exécutif, la collectivité locale intervient dans la vie civile<sup>78</sup> et est habilitée à exercer la maîtrise d'ouvrage<sup>79</sup>. Elle a la faculté de passer, tant sur le plan interne qu'au niveau international, des conventions<sup>80</sup> susceptibles de donner

<sup>73</sup> Voir par exemple la loi congolaise n° 9-2003 du 6 février 2003 fixant les orientations fondamentales de la décentralisation, art. 2 ; la loi congolaise n° 3-2003 du 17 janvier 2003 déjà citée, art. 39.

<sup>74</sup> L'individualisation se révèle à travers des données formant ce qui est appelé « statut administratif » (Francis-Paul BÉNOÎT, « Les éléments de la collectivité communale » in *Dalloz Collectivités locales*, 130-1 et s.) ou, dans une comparaison de plus en plus osée avec les personnes physiques dont le statut est plutôt régi par le droit privé, « état civil » (LE MESTRE, *op. cit.*, p. 91), « identité locale » (DANTONEL-COR, *op. cit.*, pp. 8-9) voire « carte d'identité » de la collectivité locale (Bruno RÉMOND et Jacques BLANC, *op. cit.*, p. 19). Y figurent des « caractéristiques élémentaires » (LE MESTRE, *op. cit.*, p. 91) : le nom, le territoire, la population même si exceptionnellement, il existe des collectivités locales sans population (en France, îles éparées simplement inhabitables ; communes de l'arrondissement de Verdun détruites pendant la guerre, dont le souvenir n'est préservé que par une volonté politique et dont les maires sont nommés par le Préfet (voir Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 19). Les lois nationales de décentralisation consacrent de nombreuses dispositions au nom, au territoire et, dans une moindre mesure, à la population des collectivités. Il n'est pas pour autant utile de s'y attarder ici puisque ces caractéristiques demeurent de simples éléments de fait, qui tirent leur nature ou leur origine soit de géographie soit de l'histoire, même si le droit s'applique à eux.

<sup>75</sup> AUBERT, *op. cit.*, p. 191.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Voir supra, p.9.

<sup>78</sup> De manière générale (CGCT burkinabé, art. 177.5) ou plus spécifiquement détenir des rentes sur l'État, faire des placements, acquérir des actions ou obligations dans des sociétés (CGCT burkinabé, art. 208, art. 9.6).

<sup>79</sup> CGCT burkinabé, art. 177.2 ; art. 257.2 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales, art. 161 al. 2.

<sup>80</sup> Par exemple pour un emprunt ou pour un prêt (loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 252 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 16), contracter avec

éventuellement naissance à de nouvelles personnes juridiques<sup>81</sup>. Elle détient le pouvoir d'ester en justice<sup>82</sup>. Elle peut acquérir des biens meubles ou immeubles<sup>83</sup> et recevoir des dons ou des legs<sup>84</sup>.

D'un point de vue pratique, cette série de conséquences logiques de la personnalité juridique pose des problèmes d'effectivité. Même si les lois de décentralisation confèrent aux collectivités locales la maîtrise d'ouvrage et le pouvoir de passer des marchés publics, l'exercice de ces prérogatives est limité. Ainsi, en raison de la faiblesse de « leurs capacités techniques et financières, ... certaines collectivités locales... laissent aux agences d'État la maîtrise d'ouvrage des travaux dont la complexité leur échappe »<sup>85</sup>. Par ailleurs, « au-delà d'un certain montant, les contrats doivent être négociés et signés par une institution nationale (Commission des marchés)... »<sup>86</sup>.

Troisièmement, la collectivité locale doit avoir un patrimoine propre distinct de ceux de ses habitants, de ceux des autres collectivités et de celui de l'État. Cet « ensemble [de] biens ... envisagés comme une universalité de droit ... est ... le corollaire de l'idée de personnalité »<sup>87</sup>. Les lois nationales des six États de référence<sup>88</sup> confèrent aux organes locaux le pouvoir de gestion des biens, droits et dettes des collectivités locales<sup>89</sup>. De même, elles définissent la consistance des biens et en

---

l'État (loi togolaise n° 98-006 du 6 juin 1996, art. 45), nouer des accords de coopération avec d'autres collectivités nationales (loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 76 et s.) ou étrangères (loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 79, art. 80 al. 2 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 218).

<sup>81</sup> Création de syndicats, d'associations... (loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 209 ; loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993, art. 21 ; loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 178).

<sup>82</sup> Loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999 déjà citée, art. 65, 160-163 ; CGCT burkinabé, art. 177.6, 215 et 216 ; loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales, art. 51 et art. 66.

<sup>83</sup> CGCT burkinabé, art. 206.

<sup>84</sup> Loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999 déjà citée, art. 121, 122.

<sup>85</sup> PDM, *État de la décentralisation en Afrique*, 3<sup>ème</sup> édition 2007.- Paris, Khartala, 2008, p. 86.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> AUBRY et RAU, *Droit civil français, tome IX* par ESMEIN, § 573 et s. cité par AUBERT, *op. cit.*, p. 231.

<sup>88</sup> Ainsi que cela apparaît, le Burkina Faso est le seul État de l'échantillon à s'être doté d'un Code général des collectivités territoriales intégrant différents textes préexistants. Certes, ce choix confère une unité et une plus grande lisibilité aux textes applicables aux collectivités locales. Mais il relève plus de la politique que du droit de la décentralisation.

<sup>89</sup> CGCT burkinabé, art. 177.2, 257 al. 1, 287, 297, 298 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995 déjà citée, art. 161 al. 2 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 185.

CONTRIBUTION À L'ELABORATION D'UNE ECHELLE  
DE LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

fixent le régime juridique<sup>90</sup>. Enfin, dans la plupart des cas, elles définissent des règles pour la mise en place, à la création des collectivités locales, d'un patrimoine minimum, au besoin, par cession ou transfert de biens de l'État<sup>91</sup>.

Quatrièmement, une collectivité locale authentique a un personnel propre. En règle générale, les textes nationaux l'attestent en plaçant ce personnel sous l'autorité des instances locales<sup>92</sup> et en le soumettant à un régime juridique spécial<sup>93</sup>. Le droit de créer une police municipale distincte de la police nationale est à rattacher à cet attribut de la collectivité locale. Il est reconnu par certaines législations nationales<sup>94</sup>. Mais il n'en est pas ainsi partout. Dans certains pays, il n'est timidement admis par le pouvoir central<sup>95</sup> que sur demande insistante des élus des grosses agglomérations confrontées à des problèmes épineux de sécurité<sup>96</sup>.

Cinquièmement, dotée de la personnalité juridique, la collectivité locale doit être responsable des conséquences dommageables de son action<sup>97</sup>. Le principe de la responsabilité des collectivités locales est inscrit dans toutes les lois de décentralisation étudiées. Tout en harmonisant le régime juridique de la responsabilité des collectivités locales et de l'État<sup>98</sup>, ces lois distinguent logiquement la responsabilité

---

<sup>90</sup> CGCT burkinabè, art. 200 ; loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993, art. 12, 238 et s.

<sup>91</sup> Loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 110 ; CGCT burkinabé, art. 80, 207 et 210.

<sup>92</sup> Loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 75 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 86 al. 1 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 161 al. 2 ; loi béninoise n° 97-029, art. 80, 109, 116, 117, 118.

<sup>93</sup> CGCT burkinabé, art. 142, 205 et 292 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 86 al. 2.

<sup>94</sup> Il en est ainsi dans la loi gabonaise n° 15/96 relative à la décentralisation, art. 93. En revanche, d'autres États font le choix d'un recours des collectivités locales aux services de l'État pour les problèmes de sécurité ou de police administrative (cf. par exemple loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993, art. 15).

<sup>95</sup> C'est le cas au Bénin où, le gouvernement a autorisé « les communes à statut particulier [à instituer] 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 4 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier en République du Bénin in <http://www.lanouvelletribune.info/content/view/full/2780/48/>).

<sup>96</sup> Voir par exemple sur le cas béninois Elisabeth GANDAHO, « Atelier interdépartemental bilan de la décentralisation in *Le Municipal* n° 260 du 24 au 30 septembre 2007, p. 3, dont un titre est affiché en manchette comme suit : « Installation de la police municipale à Cotonou : Léhady Soglo (1<sup>er</sup> Adjoint au Maire) demande la clémence du gouvernement ».

<sup>97</sup> Cf. J.-B. AUBY, J.-Fr. AUBY et R. NOGUELLOU, *op. cit.*, p. 75.

de ces deux catégories de personnes morales de droit public<sup>100</sup>. Les cas de contribution de l'État aux charges liées à la responsabilité des collectivités locales, prévus dans certaines législations nationales<sup>100</sup>, doivent être analysés plus comme l'exception qui confirme la distinction que comme la négation de celle-ci<sup>101</sup>. En tout état de cause, la responsabilité des collectivités locales est a priori une responsabilité de droit public : les hypothèses de responsabilité de droit privé sont énumérées de manière limitative<sup>102</sup>.

Les textes précisent dans tous les cas les fondements de la responsabilité<sup>103</sup> ainsi que les cas d'exonération<sup>104</sup>.

Sixièmement enfin, en raison de la personnalité juridique conférée à chacune d'elles, il ne saurait y avoir de contrôle entre collectivités locales. Ce principe est clairement posé par les lois nationales. Ainsi, le fondement des relations entre les collectivités locales est l'égalité, notamment dans la gestion des biens indivis<sup>105</sup>. Cette égalité exige que

---

<sup>100</sup> Loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993, art. 14 al. 1 ; CGCT burkinabé, art. 10 al. 2.

<sup>101</sup> Par exemple, le législateur béninois précise que :

- les fautes commises par le maire dans l'exercice des compétences déléguées engagent la responsabilité, non pas de la commune, mais de l'État (loi n° 98-005 du 15 janvier 1999, art. 17) ;

- mais qu'a contrario, les conséquences dommageables de l'intervention du Préfet dans le cadre de la substitution d'action sont imputables à la commune (loi n° 98-007 du 15 janvier 1999, art. 17 in fine).

Le CGCT burkinabé fait la même distinction (art. 126).

<sup>102</sup> Voir par exemple loi gabonaise n° 15/96, art. 201.

<sup>101</sup> Dans l'exemple cité, l'intervention de l'État est justifiée par « le risque social » et peut s'accompagner d'une action récursoire contre les collectivités locales en cas de faute. Il s'agit donc probablement d'accélérer le paiement des dommages-intérêts là où, en temps normal, la trésorerie des collectivités locales ne l'aurait pas permis et d'éviter que la mise en jeu immédiate de leur responsabilité ne rende exsangues les collectivités locales.

<sup>104</sup> Loi malienne n° 93-008 du 11 février 1993, art. 14 al. 2.

<sup>103</sup> Il s'agit de :

- la responsabilité civile pour dommages résultant d'attroupements ou de rassemblements (loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 167 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 196) ;

- la responsabilité pour les dommages subis par les élus ou les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ou en mission (loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 173-174 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 80, 155, 211) ;

- la responsabilité pour les dommages causés aux tiers par les élus ou les agents hors de toute faute personnelle (loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 173-174 ; loi togolaise n° 98-006, art. 298).

Ainsi, les conséquences dommageables des actes des agents de la collectivité locale, élus ou fonctionnaires, sont en principe imputables à celle-là et non à ceux-ci (RÉMOND et BLANC, *op. cit.*, p. 17). Il en est de même pour les dommages causés du fait des engins et des ouvrages communaux (loi togolaise n° 98-006, art. 298).

chaque collectivité locale respecte l'intégrité, l'autonomie et les compétences des autres<sup>106</sup>. Par suite, toute tutelle entre collectivités locales est interdite, même sous le prétexte d'un appui financier ou technique<sup>107</sup>. Certes, il existe dans la pratique des entorses à ce principe juridique. Mais, en général, elles ne résultent pas des textes et ne sont pas imputables à l'État central : elles sont le fait des grosses collectivités, qui ont des vellétés d'hégémonie. Par exemple, au Bénin, dans le cadre du montage institutionnel relatif à l'Agglomération de Cotonou, les craintes exprimées par les communes d'Abomey-calavi et de Sèmè-Podji ont conduit à recommander de définir « les droits et les obligations de chacune des parties avec, à la clé, des clauses susceptibles de prévenir toute hégémonie d'une commune sur l'autre »<sup>108</sup>.

Dans les lois nationales, la personnalité juridique et l'autonomie financière sont généralement affirmées comme des attributs de la collectivité locale<sup>109</sup>. Certains auteurs conçoivent l'autonomie financière comme une conséquence ou une donnée de la personnalité juridique<sup>110</sup>. Mais, en toute rigueur, l'autonomie financière ne doit être envisagée que comme une expression singulière de la libre administration qui caractérise toute collectivité locale authentique.

## B. LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

S'administrer librement « c'est conduire, sans être soumis à des contraintes excessives, ... diverses catégories d'opérations, et prendre dans les mêmes conditions diverses catégories d'actes qui, eu égard à leur caractère administratif, peuvent faire l'objet d'un encadrement par

---

<sup>104</sup> Loi gabonaise n° 15/96, art. 200 ; loi béninoise n° 97-029, art. 170.

<sup>105</sup> Loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 123-124.

<sup>106</sup> Loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 40.

<sup>107</sup> Loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003, art. 44 al. 1 ; CGCT burkinabé, art. 42 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996 art. 236 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 17.

<sup>108</sup> AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT, Actes de l'atelier de lancement de la mission d'appui à l'intercommunalité auprès des communes de l'Agglomération de Cotonou, 2007 – Synthèse générale

<sup>109</sup> Voir par exemple loi gabonaise n° 15/96, art. 3 ; CGCT burkinabé, art. 8 al. 1 ; loi congolaise n° 9-2003, art. 6.

<sup>110</sup> Il en est ainsi notamment pour :

- VERPEAUX, *op. cit.*, pour qui la personnalité juridique implique, entre autres, que la collectivité locale ait une autonomie (p. XIX et s.) ;  
- QUILLIEN, *op. cit.*, selon qui la personnalité juridique suppose aussi que la collectivité locale soit dotée de moyens financiers consignés dans un budget propre (pp. 14 et s.).

la loi, et d'un contrôle par le juge administratif »<sup>111</sup>. Pour la doctrine comme pour le législateur, malgré quelques nuances<sup>112</sup>, la libre administration est rapprochée de la décentralisation d'une part et de l'autonomie locale d'autre part<sup>113</sup>. Mais, étant donné qu' « il n'est pas de terme plus vague ni plus galvaudé que celui d'autonomie [qui] tend généralement à exprimer différentes manifestations de l'idée de liberté »<sup>114</sup>, il paraît préférable de s'en tenir au concept de libre administration<sup>115</sup>. Celle-ci n'est un corollaire de la décentralisation territoriale<sup>116</sup> que dans la mesure où la liberté d'action qu'elle implique pour les collectivités locales (1) se concilie avec les impératifs de la souveraineté de l'État (2).

---

<sup>111</sup> Conseil d'État.- *Décentralisation et ordre juridique*, Rapport public, 1993 cité par BATEUR (Lise-Marie), *Le principe de la libre administration des collectivités locales : étendue et limites*, <http://www.oboulo.com>.

Au terme de son analyse très détaillée du principe de la libre administration, M. Constantin BACCOYANNIS suggère de s'en tenir à la notion « telle que conçue par le constituant et interprétée par le juge » (*Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales*, Paris : Economica, 1993, p. 130).

<sup>112</sup> Pour certains auteurs, la décentralisation est un mot, la libre administration un principe. De même, la décentralisation a une connotation étatiste tandis que celle de la libre administration est plus locale. Enfin la décentralisation est de l'ordre du processus alors la libre administration est un état, un constat (VERPEAUX, *op. cit.*, pp. XX et s.). Toutefois au Congo, la libre administration est un objectif (loi n° 3-2003, art. 22). Il en est pratiquement ainsi dans tous les autres pays de l'échantillon puisque le choix de la progressivité est inscrit dans les textes juridiques.

De même, la décentralisation tirerait sa source de la loi qui peut la révoquer alors que la libre administration résulterait directement de la Constitution. Dans les pays de référence de la présente étude, cette logique n'est pas toujours confirmée en droit positif. D'une part dans cinq de ces États, le principe de la libre administration est inscrit dans la constitution (Constitution béninoise du 11 décembre 1990, art. 151 ; Constitution burkinabé du 22 janvier 2002, art. 145 ; Constitution gabonaise du 29 mars 1991 modifiée, art. 112 al. 2 ; Constitution malienne du 27 février 1992, art. 98 ; Constitution togolaise du 31 décembre 2002, art. 141 al. 4). Mais sauf au Togo où il crée directement deux catégories de collectivités locales, le constituant renvoie partout à la loi pour la création des collectivités locales. D'autre part, au Congo où le principe de la libre administration n'est pas constitutionnalisé, il résulte de la loi n° 8-2003 du 6 février 2003, art. 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>113</sup> Dans ce sens, cf. :

- l'article 34 de la Constitution française qui « aboutit à protéger la libre administration des éventuelles atteintes émanant du pouvoir exécutif et représente par là même une garantie réelle pour l'autonomie locale » (DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 11).

- loi congolaise n° 8-2003 du 6 février 2003, art. 2.

<sup>114</sup> Claude PALAZZOLI, *Les régions italiennes : contribution à l'étude de la décentralisation politique*. Paris : LGDJ, 1966, pp. 8-9.

<sup>115</sup> La loi gabonaise traite aussi de la « libre gestion » (loi 15/96 du 6 juin 1996, art. 2 et Titre V couvrant les art. 178 et ss.).

<sup>116</sup> Autrement, l'on glisserait de la décentralisation territoriale vers la décentralisation politique.

## 1. La nécessaire liberté d'action des collectivités locales

Même si la libre administration s'applique globalement à l'action des collectivités locales, il est utile pour des raisons pratiques de traiter à part sa dimension financière en distinguant celle-ci des aspects juridique, administratif et politique.

Sur les plans juridique, administratif et politique, la libre administration exige la reconnaissance d'un minimum de compétences et de pouvoir de décision aux collectivités locales ainsi que l'existence d'organes propres élus.

Les questions liées au champ de compétence des collectivités locales sont souvent appréhendées à travers les notions d' 'affaires locales' ou d' 'intérêt local', de 'clause de compétence' et de 'subsidiarité'<sup>117</sup>. Mais, toutes ces notions ont des limites qui sont aujourd'hui presque unanimement reconnues<sup>118</sup>. Le transfert, caractéristique de la décentralisation, ne peut pas porter sur l'ensemble des compétences de l'État. Celui-ci conserve un champ réservé constitué de ce qu'il est convenu d'appeler les affaires d'intérêt national. Toutefois, dans les matières considérées par l'État comme relevant d'un intérêt local, la décentralisation implique la reconnaissance au profit des collectivités locales d'un véritable pouvoir de décision c'est-

---

<sup>117</sup> Les affaires locales ou d'intérêt local, distinctes des affaires nationales ou d'intérêt national, délimiteraient une sphère de compétence spécifique (Cf. BAGUENARD, *op. cit.*, p. 23 ; pp. 27 et ss.) et par là même une compétence juridique des collectivités locales à y intervenir (Cf. RÉMOND et BLANC, *op. cit.* pp. 18 et s.). La clause générale de compétence se traduit par des formules selon lesquelles l'organe collégial d'une collectivité locale règle par ses délibérations les 'affaires relevant de cette collectivité', 'ses affaires propres' ou 'les affaires de sa compétence'. Les formules en question laissent penser que les collectivités locales auraient des « compétences naturelles » ou des compétences non « limitativement déterminées » alors même que cette idée est réfutée par la doctrine (ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 163 ; CHAPUS, *op. cit.*, p. 295). Quant au principe de subsidiarité appliqué à la décentralisation, il énonce la nécessité de ne faire relever une compétence d'un échelon supérieur de l'Administration territoriale voire de l'État qu'en cas d'incapacité des échelons les plus proches de la population à les exercer efficacement.

<sup>118</sup> Ainsi, la distinction entre affaires locales et affaires nationales relève de choix politiques et est donc relative ; elle résulte de la répartition des compétences qui est, elle-même, fluctuante (Cf. BAGUENARD, *op. cit.*, pp. 27 et s.). Par ailleurs, la clause générale de compétence résulte d'une « formule énigmatique... littéralement incorrecte » (Jacques MOREAU cité par BAGUENARD, *op. cit.*, p. 20) et qui « n'a guère de signification » (CHAPUS, *op. cit.*, p. 295). Au demeurant, dans les lois de décentralisation étudiées, nonobstant l'existence d'une disposition traduisant plus ou moins la clause générale de compétence, il existe toujours une énumération sinon des compétences du moins des domaines de compétence des collectivités locales annonçant une répartition plus fine. Enfin, la subsidiarité est également relative ; les mêmes affaires ne sont pas dévolues aux mêmes 'échelons' d'un État à l'autre et il n'est pas possible de porter un jugement de valeur sur ces différences surtout parce que le nombre de 'niveaux' de décentralisation n'est pas uniforme.

à-dire celui d'exprimer une « manifestation de volonté... ayant ou devant avoir des effets sur l'ordonnancement juridique »<sup>119</sup>.

Formellement, dans presque tous les États-témoins de la présente étude, les lois de décentralisation consacrent, dans différentes matières et sous différentes formes, un pouvoir de décision au profit des organes locaux<sup>120</sup>. Mais, dans la pratique, le transfert des compétences est l'une des pierres d'achoppement de la décentralisation. Ainsi, en Afrique de l'ouest et du centre, les États « ont le plus grand mal à procéder au transfert des compétences dans les domaines prévus par les lois... »<sup>121</sup> et « l'effectivité des transferts est encore aléatoire »<sup>122</sup>.

Si l'exercice, par des organes propres, des compétences transférées aux collectivités locales est une exigence minimale de toute décentralisation territoriale digne de ce nom, de manière générale, deux types d'organes sont distingués : l'assemblée délibérante et l'exécutif<sup>123</sup>. Ils sont prévus par les lois nationales pour tous les niveaux de décentralisation ; les quelques variantes observées concernent la nature de l'exécutif<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> ROUQUETTE, *op. cit.*, p. 227.

<sup>120</sup> Ce pouvoir porte sur le choix des modes d'exercice des compétences (cf. loi béninoise n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 108), la définition des orientations du développement local (CGCT burkinabé, art. 145), le pouvoir réglementaire du chef de l'exécutif local (loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 8), l'adoption par l'assemblée délibérante de son Règlement intérieur (loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 75 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1996, art. 153), l'adoption du programme de développement (loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 15), etc.

<sup>121</sup> PDM, *op. cit.*, p. 80.

<sup>122</sup> *Idem*, p. 79.

<sup>123</sup> L'assemblée délibérante a généralement pour rôle d'administrer la collectivité locale (loi béninoise n° 97-028 du 15 janvier 1999, art. 23 ; loi congolaise n° 9-2003 du 6 février 2003, art. 7 al. 1) dans le cadre du pouvoir de libre administration reconnu à celle-ci. Le cas spécifique du Burkina Faso où l'organe délibérant « dirige » la collectivité locale mérite d'être signalé même s'il est difficile d'en tirer des conséquences particulières (CGCT, art. 143 au regard duquel l'exécutif « administre »). La raison d'être de l'organe exécutif est principalement d'appliquer cette délibération. Dans certains cas, l'exécutif peut agir indépendamment de toute délibération préalable de l'assemblée locale. Il en est ainsi par exemple des mesures conservatoires ou urgentes qu'impose la préservation des intérêts de la collectivité.

<sup>124</sup> Souvent incarné par un seul élu (loi béninoise n° 97-028 du 15 janvier 1999, art. 24 ; CGCT burkinabé, art. 16 al. 3, art. 143, art. 17 al. 4, art. 219 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 44, art. 111, art. 161), il est dans certains pays formellement identifié à un organe collégial (lois congolaises n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 2 al. 2, art. 61 al. 1 ; n° 9-2003 du 6 février 2003, art. 7 al. 2 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 25, art. 29, art. 158, art. 216). A priori, il aurait été possible de considérer qu'un organe exécutif à caractère collégial préserve le plus possible la démocratie en évitant qu'un seul élu agisse au nom de la collectivité. Mais d'un point de vue pratique, la formule n'est pas très opérationnelle. Par exemple, le pouvoir de

Reste à savoir si le caractère électif des organes locaux est un critère absolu de la décentralisation territoriale<sup>125</sup>. Quoi qu'en disent certains auteurs au risque d'entretenir une confusion entre décentralisation technique et décentralisation territoriale<sup>126</sup>, l'élection est « le meilleur garant »<sup>127</sup> de l'autonomie des collectivités locales, le minimum requis<sup>128</sup>, « une exigence de la démocratie »<sup>129</sup>. Elle présente des garanties plus grandes que la nomination<sup>130</sup>. Dans les six pays de référence de la présente étude, le principe de l'élection des organes locaux est, non seulement admis, mais généralement constitutionnalisé<sup>131</sup>, tout au moins

---

police d'une session ne peut être exercé que par une personne, même si on conçoit que les séances puissent avoir un présidium et non un président. Au demeurant, dans les pays qui ont choisi la formule de l'exécutif collégial, le législateur finit par clarifier les attributions de chaque membre de l'exécutif collégial (loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 170, art. 227) lorsqu'il n'entretient pas une véritable ambiguïté. C'est le cas au Congo où certaines attributions, a priori collégiales comme la direction des sessions et l'exécution des décisions du Conseil, la coordination des activités, etc. sont encore confiées en particulier au président du Bureau exécutif (loi n° 7-2003 du 6 février 2003, cp. notamment les art. 10 al. 1, art. 51, art. 52, art. 66, art. 67).

<sup>125</sup> Cette question est clairement posée par J.-B. AUBY, *op. cit.* pp. 127-128. Elle est d'autant plus pertinente que l'élection est traditionnellement l'un des critères permettant de distinguer la collectivité locale de l'établissement public et donc la décentralisation territoriale de la décentralisation technique.

<sup>126</sup> Cf notamment :

- FLOGAÏTIS, *op. cit.* , p. 16 et s. qui exclut en ce qui le concerne la nomination par le pouvoir central et retient comme condition que les autorités locales soient désignées, non seulement au sein mais aussi par la collectivité ;

- BAGUENARD, *op. cit.* , pp. 52-52 ;

- BOURJOL et BODARD, *op. cit.* p. 33, pour qui « suivant la doctrine classique, le critère de la décentralisation tient plus dans l'exercice de la puissance publique par des personnes administratives que dans l'élection » ;

- FLOGAÏTIS, *op. cit.* , pp. 6 et 15 en sachant que le caractère politique des élections locales, autrefois considérées comme administratives, est aujourd'hui admis (cf. LE MESTRE, *op. cit.* , p. 350 ; BOURJOL et BODARD, *op. cit.* p. 35 qui se réfèrent tous à la décision du Cons. const. français, 18 novembre 1982, Quotas par sexe, relative à l'élection des conseillers municipaux).

<sup>127</sup> QUILLIEN, *op. cit.* , p. 15.

<sup>128</sup> DANTONEL-COR, *op. cit.* , p. 11.

<sup>129</sup> QUILLIEN, *op. cit.* , p. 15.

<sup>130</sup> CHAPUS, *op. cit.* , p. 404.

<sup>131</sup> Au Bénin, la Cour constitutionnelle a tant et si bien considéré l'élection comme un critère distinctif de la collectivité locale qu'elle a jugé inconstitutionnelle l'application du principe électif aux arrondissements, villages et quartiers de ville, simples subdivisions administratives infra communales non dotées de personnalité juridique. Le législateur a dû appeler 'consultation démocratique' le mode de désignation des membres des organes consultatifs prévus à ces échelons quoiqu'il s'agisse en réalité d'élection. Cf. Décision DCC n° 98-032 des 20, 21 et 31 mars 1998.

en ce qui concerne les assemblées délibérantes<sup>132</sup>. En tout état de cause, la création de collectivités territoriales consacrée par des textes juridiques ne revêt pas de portée pratique tant que, à la suite d'élections, il n'est pas procédé à l'installation des organes locaux. De ce point de vue, l'élection apparaît comme le véritable point de départ concret du processus de décentralisation.

Ainsi, si le Togo s'est doté d'une loi de décentralisation depuis 1998, « la décentralisation est [encore] en projet »<sup>133</sup> parce que l'« on est toujours dans l'attente des premières élections locales »<sup>134</sup>. De même, au Bénin, le point de départ concret du processus de décentralisation remonte seulement aux premières élections communales de décembre 2002 et janvier 2003 alors que les lois créant formellement des collectivités locales ont été promulguées depuis 1999. Enfin, au Gabon où ils retardent le renouvellement des organes des collectivités locales, les reports successifs des élections locales<sup>135</sup> font douter de l'effectivité du processus de décentralisation<sup>136</sup>.

En matière financière, l'autonomie peut avoir plusieurs acceptions. Dans le langage courant, une personne financièrement autonome est celle qui dispose de moyens propres lui permettant d'échapper au diktat d'autrui. D'un point de vue plus juridique, l'autonomie financière locale recouvre trois dimensions qui sont l'autonomie de gestion, l'autonomie budgétaire et l'autonomie fiscale<sup>137</sup>. L'autonomie de gestion va de soi. Même si l'autonomie fiscale est une prérogative régalienn

---

<sup>132</sup> Constitution béninoise du 11 décembre 1990, art. 151 ; Constitution congolaise du 15 mars 1992, art. 170 al. 2) ; Constitution gabonaise du 26 mars 1991, art. 112 al. 2 ; Constitution malienne du 27 février 1992, art. 98 ; Constitution togolaise du 31 décembre 2002, art 141 al. 4.

<sup>133</sup> PDM, *op. cit.*, Fiches pays (accessibles par le CD ROM qui accompagne l'ouvrage) - Fiche Togo, p. 2.

<sup>134</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>135</sup> Le mandat de la plupart des élus locaux gabonais devait s'achever en janvier 2008. Par décision n° 178/CC du 7 décembre 2007, la Cour constitutionnelle a reporté les élections locales et fixé comme nouvelle date butoir celle du 20 avril 2008. Mais depuis, en raison de divergences entre l'opposition et la majorité sur les réformes devant garantir la transparence des élections, celles-ci n'ont pu avoir lieu.

<sup>136</sup> Certes, des reports des élections locales sont enregistrés dans d'autres États-témoins. Mais, en règle générale, parce qu'ils ne portent que sur quelques semaines, ces reports n'ont pas sur le processus de décentralisation un impact aussi grave qu'au Gabon. Au Bénin par exemple, les élections locales initialement prévues pour le 17 février ont effectivement eu lieu le 13 avril 2008, même si l'installation de certains conseils communaux est intervenue plus d'un an après ces élections.

<sup>137</sup> La première est l'aptitude des collectivités locales « à définir les modalités d'exercice de leurs compétences : ...fixer les tarifs des services, ...participer au capital de sociétés... » (Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris : Sirey Dalloz, 2006, p. 135). La deuxième est « la capacité de déterminer leurs recettes et leurs dépenses, d'affecter librement les premières » (*Ibidem*). La troisième est « la

dont le transfert à des collectivités locales est difficilement acceptable dans le système francophone<sup>138</sup>, il est important que l'État rétrocède collectivités locales disposent de budgets autonomes<sup>141</sup> votés par leur organe délibérant et dont l'exécutif assure la mise en oeuvre conformément à la loi d'une part et que le transfert des compétences s'accompagne d'un transfert de ressources par l'État d'autre part.

D'ailleurs, dans la mesure où elles n'ont été créées que récemment dans les pays de l'échantillon, les collectivités locales ne peuvent être efficaces que si elles bénéficient également de la part de l'État d'un transfert de moyens techniques, matériels, humains, etc.<sup>142</sup>

L'autonomie financière, affirmée dans les textes, doit se confirmer dans la pratique. L'affirmation de l'autonomie financière existe dans les lois de décentralisation de tous les pays de l'échantillon<sup>143</sup>. Dans les faits, elle semble se limiter aux pouvoirs formels de vote et d'exécution

---

maîtrise des bases et des taux, et la faculté de créer de nouveaux impôts » (Agnès SAUVIAT. « L'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales en Europe » in *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits ?* Université de Limoges, 2004, p. 165. La définition donnée par MUZELLEC, *op. cit.*, p. 135, n'est pas très différente.

<sup>138</sup> Cf. SAUVIAT, *op. cit.*, p. 17<sup>e</sup> et 174. Dans les États francophones, les collectivités locales ne sont généralement habilitées qu'à fixer le taux d'impôts locaux préalablement créés par le Parlement national. En revanche, dans les États anglophones comme le Ghana et le Nigéria, les collectivités locales peuvent créer de nouveaux impôts (PDM, *op. cit.* p. 93).

<sup>139</sup> *Idem*, p. 173.

<sup>140</sup> La nécessité de dissocier personnalité juridique et autonomie financière s'impose. En effet, il existe « des entités qui, autonomes sur le plan budgétaire... ne sont pas pour autant des personnes morales... » (RÉMOND et BLANC, *op. cit.*, pp. 23-24). Elles ont des budgets annexes. De même, il existe dans le droit positif des entités dotées de la personnalité juridique qui n'ont qu'une simple autonomie de gestion. Tel est au Bénin, le cas des établissements d'enseignement supérieur du secteur public.

<sup>141</sup> Au demeurant, ces budgets sont alimentés pour une large part par les impôts locaux.

<sup>142</sup> Dans ce sens, la loi congolaise n° 8-2003 du 6 février 2008 dispose par exemple que « tout transfert des compétences doit s'accompagner du transfert concomitant des ressources et des charges correspondantes ainsi que du transfert des services, des biens meubles et immeubles et, le cas échéant, du transfert du personnel correspondant » (art. 13).

<sup>143</sup> Cf. notamment loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 3, art. 169 al. 1 ; lois béninoises n° 97-028 du 15 janvier 1999, art. 21, art. 30 al. 1, art. 31, n° 98-007 du 15 janvier 1999, art. 1<sup>er</sup> al. 1, art. 24, art. 35 al. 2, art. 48 ; CGCT burkinabé, art. 8, 109, 111 al. 2, 112, 179, 257 ; loi congolaise n° 3-2003 du 17 janvier 2003, art. 2, 39, 52 ; lois maliennes n° 93-008 du 11 février 1993, art. 1, 6, n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 74, 122, 171 al. 3 et 4, 174 al. 1, 185 al. 1 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 1<sup>er</sup>, art. 24, art. 28, art. 32 al. 1, art. 129, art. 238, art. 261.

d'un budget par les organes locaux. Les collectivités locales n'ont presque jamais les moyens d'une action véritablement autonome par rapport au gouvernement central. En effet, pour l'essentiel, « les ressources propres des collectivités locales sont constituées des impôts et taxes... [dont le produit] reste généralement faible »<sup>144</sup>. De même, s'agissant des « transferts financiers ... généralement prévus par les lois de manière explicite concomitamment au transfert des compétences, leur effectivité reste aléatoire »<sup>145</sup>. Toujours est-il que l'autonomie des collectivités locales et la libre administration qui en est presque le synonyme<sup>146</sup> ont des limites sans lesquelles elles changeraient la nature de la décentralisation<sup>147</sup>. Ces limites correspondent aux impératifs de la souveraineté de l'État.

## 2. Les impératifs de la souveraineté de l'État

Aussi surprenant que cela puisse paraître, il existe encore dans la doctrine des formules ambiguës pouvant laisser penser que la libre administration des collectivités territoriales n'a pas de limites<sup>148</sup>. Le législateur congolais la présente comme la « reconnaissance [aux collectivités locales] de la plénitude des compétences dans la gestion des affaires propres »<sup>149</sup>. Cette conception est sans doute quelque peu excessive. Heureusement, chacun conçoit aisément que l'autonomie n'est pas l'indépendance<sup>150</sup>, que la « 'libre administration' ne signif[ie]

---

<sup>144</sup> PDM, *op. cit.*, p. 93.

<sup>145</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>146</sup> Cf. DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 11.

<sup>147</sup> Cf. Gérard FOMERAND, *L'audit des collectivités locales en France et dans les pays francophones*. Paris : LGDJ, 1991, p. 63.

<sup>148</sup> Il suffit pour s'en convaincre de parcourir la sélection suivante de citations dont certaines ont été utilisées supra moyennant les ajustements nécessaires (les mots soulignés le sont par nous) :

- « ... il n'y a décentralisation que le jour où, sur [des] territoires administratifs locaux, sont greffées des autorités disposant, vis-à-vis de l'État, d'une indépendance juridique... » AUBY et al, *Droit des collectivités locales*, PUF, p. 37 ;

- l'élection « apparaît... comme le meilleur garant de [l']indépendance » des collectivités (François-Jean QUILLIEN, *Les collectivités territoriales en 15 leçons*, Ellipses, 2006 (p. 15) ;

- « l'esprit de la décentralisation va dans le sens de la plus grande indépendance personnelle possible [des] autorités » décentralisées (CHAPUS, *op. cit.*, p. 404) ;

- « pour qu'il y ait décentralisation, il faut que les affaires locales soient prises en charge par des autorités indépendantes du pouvoir central... » BAGUENARD, *op. cit.*, p. 45.

<sup>149</sup> Loi congolaise n° 9-2003 du 6 février 2003, art. 3.

<sup>150</sup> Pour FLOGAÏTIS, *op. cit.* ; « la décentralisation ... ne peut jamais être intégrale car ainsi elle conduit à la dislocation de l'État, à la transformation de l'autonomie en anarchie » (p. 23).

pas 'libre gouvernement' »<sup>151</sup>. En matière de décentralisation, la différence entre ces deux concepts tient à ce que la collectivité locale est nécessairement soumise à un contrôle minimum de l'État ainsi qu'à des contraintes diverses imposées par celui-ci.

Le contrôle de l'État est généralement présenté comme un critère à part entière de la décentralisation. Pourtant il est indissociable de la libre administration dont il fixe les limites : l'autonomie est la règle ; le contrôle l'exception. Non seulement, le contrôle de l'État doit exister, mais il doit être réduit<sup>152</sup> : il ne peut s'agir d'un contrôle hiérarchique. D'abord, son objet doit être la légalité entendue comme le respect des attributions du législateur et des règles de droit supérieures<sup>153</sup>, à l'exclusion de toute appréciation de l'opportunité des décisions locales. Ensuite, il ne saurait comporter de pouvoir d'instruction<sup>154</sup>. Enfin, il doit être prévu et conditionné par les textes<sup>155</sup>. En France, depuis une réforme intervenue en 1982, le syntagme 'contrôle administratif' a été retenu pour qualifier ce qui était auparavant appelé la tutelle<sup>156</sup>, même si le Professeur CHAPUS a de bonnes raisons de penser que le mot 'tutelle' demeure d'actualité<sup>157</sup>.

Dans tous les pays de l'échantillon, le contrôle de l'État sur les collectivités locales existe et est qualifié de 'tutelle'<sup>158</sup>. Par ailleurs,

<sup>151</sup> - Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, Observations sur les décisions n° 82-137 DC et 82-138 DC du 25 février 1982 relatives à la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions in *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris : Dalloz, 14<sup>ème</sup> édition, 2007, n° 32-19.

- Louis FAVOREU, « Libre administration et principes constitutionnels » in *La libre administration des collectivités locales : réflexions sur la décentralisation*, Actes du colloque des 19 et 20 avril 1984, Paris, Economica, 1984, p. 66.

<sup>152</sup> Cf. CHAPUS, *op. cit.* p. 127-128.

<sup>153</sup> DANTONEL-COR, *op. cit.* , p. 12.

<sup>154</sup> J.-B. AUBY, *op. cit.* , p. 127-128.

L'auteur y ajoute aussi l'exclusion du pouvoir de réformation. Mais cela ne se confirme pas dans tous les pays de l'échantillon.

<sup>155</sup> Cf. QUILLIEN, *op. cit.* , p. 15.

<sup>156</sup> Le contrôle administratif se distinguerait de la tutelle en ce qu'il est exercé a posteriori, par le juge à l'initiative du représentant de l'État et ne porte que sur la légalité (cf. BOURJOL, *op. cit.* , p. 104, n° 47).

<sup>157</sup> D'abord, il estime que d'abord « il n'existe pas de terme de remplacement, ... [que] l'expression 'contrôle administratif' a une signification générale », qu'ensuite « la suppression de la tutelle [est] plus l'expression d'une profession de foi politique qu'une réalité juridique » et qu'enfin « supprimer (en partie) ce qu'un mot désigne n'est pas supprimer ou proscrire ce mot » (CHAPUS, *op. cit.* , p. 408).

<sup>158</sup> Loi béninoise n° 97-029, art. 142 ; CGCT burkinabé, art. 54 ; loi congolaise n° 8-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle, art. 2 al. 1 ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 240 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 230 al. 1) ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998 où le mot n'apparaît que dans la formule « autorité de tutelle » utilisée abondamment à partir de l'article 70.

procédant de la décentralisation administrative, les collectivités locales « n'ont pas de compétence politique »<sup>159</sup>, ne peuvent pas « recevoir les attributs que la Constitution confère aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire »<sup>160</sup>, et ne sont pas des sujets du droit international<sup>161</sup> du seul fait des possibilités qui leur sont ouvertes en matière de coopération décentralisée. D'un autre côté, l'action des collectivités locales est soumise à de nombreux principes<sup>162</sup>. Enfin, les collectivités locales sont astreintes au respect de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale<sup>163</sup>.

Au regard de ce qui précède, en dépit de quelques points de controverse<sup>164</sup>, l'accord peut être facilement fait sur les conditions minimales auxquelles un État peut être considéré comme ayant amorcé le processus de décentralisation. Ces conditions sont la personnalité juridique et la libre administration des collectivités locales. L'analyse de la situation prévalant dans les États-témoins de l'étude par rapport à ces deux exigences de la décentralisation prouve que celles-ci ne sont pas des conditions faciles à remplir et qu'il n'est donc pas évident que l'un des États de l'échantillon puisse prétendre avoir franchi, au regard de ce qui précède, le "point zéro" de l'échelle. En admettant qu'un pays réussisse à passer le cap, son positionnement précis sur l'échelle dépendra du degré d'approfondissement de la décentralisation. Les déterminants de ce degré forment comme un faisceau d'indices à partir duquel il est possible de concevoir le curseur de l'échelle de décentralisation.

## II. LE "CURSEUR" OU LES DÉTERMINANTS DU DEGRÉ DE DÉCENTRALISATION

Le professeur CHAPUS observe que « la décentralisation peut fort bien, tout en étant instituée dans les textes, n'avoir guère d'effectivité »<sup>165</sup>. L'effectivité peut être définie comme « le rapport entre les comportements prescrits par [la norme juridique] et les

---

<sup>159</sup> Loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences, art. 13 al. 2.

<sup>160</sup> *Idem*, art. 43.

Pour DANTONEL-COR, « une collectivité territoriale administre, elle ne gouverne pas » (*op. cit.*, p. 12).

<sup>161</sup> Loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003, art. 45 al. 1.

<sup>162</sup> Citons en matière budgétaire : l'annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité des crédits, l'équilibre réel, l'unité de caisse, la séparation de l'ordonnateur et du comptable... (sur ces principes, voir par exemple, loi béninoise n° 98-007, art. 4 al. 1, art. 34, art. 35 al. 1, art. 37, art. 38).

<sup>163</sup> Cf. loi gabonaise n° 15/96 art. 2 ; CGCT burkinabé, art. 14.

<sup>164</sup> Les divergences apparentes résultent davantage de la manière de présenter ces critères et d'établir les liens existant entre eux.

<sup>165</sup> CHAPUS, *op. cit.*, p. 403.

comportements réels ». Certes, comme la définition des exigences minimales de la décentralisation, l'appréciation du degré de décentralisation doit être envisagée du double point de vue des textes et de l'effectivité<sup>166</sup>. Mais, fondamentalement, le degré de décentralisation n'est pas une question d'effectivité. En effet, si les exigences minimales de la décentralisation forment une sorte de dénominateur commun à tous les États pouvant être valablement considérés comme ayant opéré le saut qualitatif consistant à passer de la simple déconcentration à la décentralisation<sup>167</sup>, le degré de décentralisation traduit, d'une certaine façon, la plus-value dont chaque État peut se prévaloir en la matière. Ainsi compris, le degré de décentralisation peut être la résultante de deux séries de facteurs. La première série de facteurs rend compte du niveau des garanties offertes (A). La seconde correspond davantage à des éléments de contexte qui, bien évidemment, varient d'un État à l'autre (B).

#### A. LE NIVEAU DES GARANTIES OFFERTES

La décentralisation étant un processus dont le "point zéro" correspond à des exigences minimales connues, les garanties offertes par chaque État en matière de décentralisation devraient pouvoir s'apprécier par rapport à ces exigences minimales qui sont, rappelons-le, la personnalité juridique et la libre administration des collectivités locales. En termes de personnalité juridique, il est difficile d'imaginer qu'un État puisse offrir beaucoup plus que les conditions minimales identifiées ci-dessus parce que celles-ci constituent les conséquences logiques de la personnalité juridique et le dénominateur commun de tous les États 'décentralisés'. En revanche, par rapport à la libre administration, il existe une gamme de montages possibles en termes de relations entre l'État et les collectivités locales (1) et de qualité la démocratie locale (2).

##### **1. La gamme des montages possibles en matière de relations entre l'État et les collectivités locales**

Au cœur des relations entre l'État et les collectivités locales se trouvent plusieurs questions importantes, déjà soulevées, mais qui méritent d'être analysées ici sous un nouvel angle. Il s'agit de la répartition des compétences entre ces deux catégories de personnes morales publiques, de l'autonomie financière des collectivités locales et du contrôle exercé sur ces dernières par l'État.

---

<sup>166</sup> Ibrahima DIALLO, *op. cit.*, p. 23.

<sup>167</sup> Le passage à la décentralisation n'abolit pas la déconcentration : il consiste à aller plus loin en sachant que celle-ci coexistera avec celle-là.

Sur le premier point, « la répartition ... des compétences... participe de la détermination du degré de décentralisation... »<sup>168</sup>. Certains des pays de l'échantillon, notamment le Burkina Faso, le Mali et, dans une moindre mesure, le Congo donnent le sentiment très net d'avoir pris conscience de la complexité de la question de la répartition des compétences et de tenter de se donner des moyens rationnels pour la régler. À la différence des autres États<sup>169</sup>, non seulement ils font une référence explicite au principe de la subsidiarité<sup>170</sup>, mais encore ils essaient de formuler des règles comme la spécialisation des différentes catégories de collectivités lorsqu'ils en ont plusieurs<sup>171</sup>. Les systèmes de ces États ne sont pas parfaits<sup>172</sup>. Ils ont cependant le mérite d'indiquer qu'un déterminant du degré de la décentralisation pourrait être recherché dans l'existence et dans le niveau de précision de règles prédéfinies pour la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales. Toujours du point de vue du transfert des compétences, un autre déterminant du degré de décentralisation réside dans la définition d'une programmation plus ou moins détaillée voire d'un mécanisme de suivi<sup>173</sup>. En ce qui concerne les États-témoins de l'étude, force est de

---

<sup>168</sup>Jean-Philippe DEROSIER. « La dialectique centralisation/décentralisation : recherche sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité » in *Revue internationale de droit comparé*, n°1, janvier-mars 2007, p. 109.

<sup>169</sup>Dans les autres États, le législateur se contente d'énumérer les domaines voire les compétences concernés par le transfert sans la moindre indication permettant d'en comprendre la logique. Il en est ainsi par exemple au Bénin (loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 84 et ss.), au Gabon (loi organique n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 75 et 77 à 79), au Togo (loi n° 98-006 du 11 février 1998, art. 50, 130 et 185).

<sup>170</sup>CGCT burkinabé, art. 5 définissant la subsidiarité comme une modalité de mise en œuvre de la décentralisation ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 228.

<sup>171</sup>Tel est le cas au Burkina Faso où la région « a vocation à être un espace économique et un cadre ... d'aménagement, de planification et de coordination du développement » (CGCT burkinabé, art. 15) et en conséquence « reçoit des compétences transversales » (*Idem*, art. 35). De même, au Mali, la commune, le cercle et la région se voient attribuer un rôle donné (loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 14 al. 1, art. 74, art. 83 al. 1, art. 122 et art. 131). Au Congo, à travers la loi n° 10-2003 du 6 février 2003, le législateur donne le sentiment de fixer un principe général à l'art. 15 puis de justifier les compétences de chaque catégorie de collectivités locales, même si cette justification n'est pas consistante (Cf. art. 17 à 40).

<sup>172</sup>Au Burkina Faso, le rôle des autres 'niveaux' de décentralisation n'est pas spécifié ; au Mali, les affaires relatives aux programmes de développement sont partagées par la commune et le cercle, comme la mise en cohérence des stratégies de développement est commune au cercle et à la région.

<sup>173</sup>Ainsi, alors que dans la loi gabonaise n° 15/96, seule est prévue l'adoption d'une programmation pour le transfert des compétences (art. 264), les législateurs burkinabé et gabonais ont précisé les échéances auxquelles les différentes actions de mise en œuvre de la décentralisation doivent avoir été exécutées. Ces actions sont notamment la prise des textes d'application (loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 260), le transfert des compétences, le transfert concomitant des ressources par 'niveau' de

constater qu'après des années d'hésitation, les plus avancés en sont encore à définir les modalités pratiques d'un transfert qui paraît finalement devoir être « progressif et modulé »<sup>174</sup>.

En matière d'autonomie financière des collectivités locales, certes l'aide de l'État « constitue par son existence ... et par son acceptation, même résignée... l'un des ressorts les plus vigoureux de l'emprise de l'État »<sup>175</sup>. Mais, cette aide est pratiquement incontournable<sup>176</sup> pour des collectivités locales qui se voient reconnaître des compétences de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes. En conséquence, « les collectivités locales [contestent] moins les fondements et les mécanismes de l'aide étatique que son montant, ... sa structure, la procédure de détermination des besoins locaux... »<sup>177</sup>. Logiquement, des déterminants du degré de décentralisation sont à rechercher dans ces facteurs. Au regard du droit positif des pays de référence de la présente étude, trois principaux indices peuvent être retenus. Ce sont d'abord la portée du principe du transfert de ressources dont on a vu qu'il est consacré partout, ensuite la garantie d'équité de l'aide<sup>178</sup> et

---

décentralisation, transfert assorti d'emblée de délais précis dans le CGCT (art. 75, art. 76, art. 77 al. 1 et 2), l'organisation des élections par catégorie de collectivités (loi gabonaise n° 15/96, art. 261 ; CGCT burkinabé art. 73 al. 1, 2 et 3) et même la délégation de compétences des ministres aux représentants locaux de l'État et aux chefs des services déconcentrés (CGCT burkinabé, art. 78). Le mécanisme de suivi est institué sous la forme d'un Comité technique d'évaluation de la décentralisation au Congo (loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003, art. 5 al. 3), et de l'obligation pour le ministre compétent de produire annuellement un rapport adressé au Parlement, au gouvernement et au Conseil économique et social au Gabon (loi n° 15/96, art. 265).

<sup>174</sup> Idem – Fiches pays - Mali, p. 7. Voir dans le même sens les fiches Bénin, p. 6 et Burkina Faso, p. 6.

<sup>175</sup> Saïd BENAÏSSA, *L'aide de l'État aux collectivités locales : Algérie, France, Yougoslavie*. Paris : Éditions Publisud, 1983, p. 10.

<sup>176</sup> Agnès SAUVIAT observe que « quel que soit le degré de décentralisation d'un pays, les relations financières entre l'État et ses collectivités locales sont multiples et très complexes » (SAUVIAT, *op. cit.* p. 171).

<sup>177</sup> Mahfoud GHEZALI, Préface à BENAÏSSA, *op. cit.*, p. 9.

<sup>178</sup> La garantie d'équité de l'aide est plus ou moins élevée selon que l'État considéré admet ou non l'automatisme du transfert, met en place ou omet de définir des mécanismes d'évaluation des besoins locaux et d'ajustement du niveau de son aide. Ainsi, est consacré au Burkina Faso et au Congo le transfert de plein droit des meubles et immeubles utilisés par l'État pour exercer une compétence donnée à la date du transfert de cette compétence (CGCT burkinabé, art. 41 ; loi congolaise n° 10-2003 du 6 février 2003, art. 3). Au Congo, l'évaluation des besoins tient compte de la capacité de financement de la collectivité et des dépenses découlant du transfert (loi n° 10-2003, art. 5). Le législateur congolais prescrit en ce qui le concerne une « compensation intégrale des charges ... non couvertes par le transfert d'impôts d'État » (loi n° 10-2003, art. 11 al. 2) y compris les charges nouvelles résultant de la modification par l'État des règles d'exercice des compétences (*Idem*, art. 10).

enfin l'étendue et la précision de l'objet du transfert ainsi que de ses modalités<sup>179</sup>.

En ce qui les concerne, les modalités concrètes du contrôle de l'État sont de nature à permettre de mesurer le degré de décentralisation atteint dans chaque pays. À cet égard, il n'existe dans aucun des États-témoins de la présente étude de véritable contrôle a posteriori excluant toute intervention de l'État avant l'entrée en vigueur de la décision de l'autorité locale et traduisant une marge de manœuvre de celle-ci.

Le droit positif de certains pays de référence de la présente étude révèle des modalités spécifiques dont les dénominations laissent, à elles seules, présumer un faible degré d'autonomie locale, donc de décentralisation : sursis à exécution<sup>180</sup> ; arbitrage<sup>181</sup>, autorisation préalable coexistant parfois avec l'approbation classique<sup>182</sup>, etc<sup>183</sup>. L'approbation, instituée dans presque tous les États-témoins de l'étude, est incontestablement une modalité du contrôle a priori en ce qu'elle

---

<sup>179</sup> De ce point de vue, si tous les États admettent le transfert de ressources financières, certains étendent ce transfert aux moyens humains en y ajoutant la formation des agents locaux (loi gabonaise 15/96 du 6 juin 1996, art 2 et 146 ; loi congolaise n° 7-2003, art. 82 al. 2), aux meubles et immeubles comme cela est déjà apparu, aux services (loi congolaise n° 10-2003, art. 6 ; CGCT burkinabé, art. 40). Dans ces derniers cas, il est prévu que le transfert donne lieu à la signature d'une convention précisant la nature du transfert. Celui-ci peut être total ou partiel, à titre gracieux ou onéreux... (loi congolaise n° 10-2003, art. 4 et 7).

<sup>180</sup> Le délai de réaction dont est assorti l'obligation de transmission pourrait déjà s'analyser comme un sursis à exécution. Mais le sursis est, au Congo, une décision prononcée par le juge administratif en procédure d'urgence sur saisine de l'autorité de tutelle et ayant déjà un caractère suspensif (loi n° 8-2003, art. 7). Le sursis à exécution existe également au Mali. Mais le législateur n'en précise pas les modalités (loi n° 95-034, art. 230 al. 2 et 4).

<sup>181</sup> Le droit positif gabonais comporte une procédure d'arbitrage de l'autorité de tutelle sur le projet de budget local (loi n° 15/96, art. 167).

<sup>182</sup> Il en est ainsi au Burkina Faso où l'autorisation préalable est exigée pour les contrats prévoyant une contrepartie de l'État (CGCT, art. 47).

<sup>183</sup> Il existe d'autres procédures spécifiques dont le rattachement à la tutelle n'est pas évident. Ainsi, au Bénin, le préfet doit effectuer une visite annuelle dans chacune des communes de son département (loi n° 97-029, art. 151). À en juger par le produit de cette visite (un simple rapport au Ministre chargé des collectivités locales avec copie au Maire concerné), il s'agit plus d'une visite s'inscrivant soit dans le cadre d'un suivi soit dans celui de l'assistance-conseil, deuxième volet de la tutelle dans cet État. Au Burkina Faso, l'autorité de tutelle a l'obligation de faire inspecter régulièrement les collectivités locales (CGCT, art. 68). Malgré le caractère laconique de l'article cité, on se rend bien compte qu'il ne s'agit pas d'une inspection faite par l'autorité de tutelle elle-même. On peut donc imaginer que celle-ci doit faire intervenir les corps d'inspection et de contrôle. Finalement, ce serait donc une inspection classique dont l'idée serait plus supportable que s'il s'était agi d'une modalité de la tutelle.

fait participer l'autorité de tutelle à la décision locale<sup>184</sup>. Toutefois, il est possible d'identifier des différences de degré par rapport à l'approbation. En dehors du nombre des matières soumises à approbation, ces différences résultent de la tonalité des dispositions instituant l'approbation<sup>185</sup> et surtout du délai donné à l'autorité de tutelle<sup>186</sup>.

Dans les pays de l'échantillon, la seule modalité de la tutelle qui semble traduire un contrôle a posteriori est l'obligation de transmission. Mais dans la plupart des États-témoins de l'étude, les décisions transmises ne deviennent exécutoires qu'après l'écoulement d'un certain délai<sup>187</sup>. Ce mécanisme est, ni plus ni moins, l'expression d'un contrôle a priori déguisé, peu respectueux de la libre administration dans la mesure où ce délai permet précisément à l'autorité de tutelle d'intervenir éventuellement avant cette entrée en vigueur.

Néanmoins, la lecture attentive des textes de décentralisation révèle quelques cas de contrôle a posteriori. Ainsi, au Bénin, « les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation deviennent exécutoires quinze jours après leur transmission à l'autorité de tutelle »<sup>188</sup>. En utilisant le mot "délibération", le législateur exclut les actes du maire du champ d'application de l'obligation de transmission. Mieux, dans la mesure où la transmission assortie d'un délai suspensif de l'exécution est déjà apparue comme une forme de contrôle a priori, les actes du maire autres que ceux faisant l'objet d'approbation ne sauraient faire l'objet d'aucun contrôle de ce type. Cette analyse se confirme au regard d'une autre disposition n'ayant pas, à première vue,

Commentaire  
[187] Échelle  
de la décentralisation  
territoriale en  
Afrique noire francophone  
p. 14

<sup>184</sup> Certains auteurs affirment qu'en cela elle est un indice de semi-décentralisation (cf. par exemple BOURJOL *op. cit.* p. 67 et 104). Le cas le plus extrême relevé dans les pays de l'échantillon est celui du Gabon où l'approbation se traduit par un contreseing de l'autorité de tutelle sur l'arrêté local rendant le budget exécutoire (loi n° 15/96, art. 169 al. 2).

<sup>185</sup> Dans certains pays, l'accent est mis sur le caractère exceptionnel de l'approbation (Burkina Faso, Bénin...); dans d'autres, le législateur insiste sur la nécessité de l'approbation (Mali par exemple).

<sup>186</sup> On peut estimer que la définition d'un délai particulier pour chaque matière ou groupe de matières procède d'un souci d'adaptation. Tel est le cas au Bénin où les délais d'approbation varient de 15 jours à 2 mois (loi n° 97-029, art. 144). Mais, vue sous un autre angle, la multiplicité des délais peut compliquer la lisibilité des normes et le repérage par l'autorité locale du moment où ses décisions soumises à approbation deviennent exécutoires. De ce point de vue, le choix d'un délai unique peut être analysé comme plus respectueux de l'autonomie locale, surtout si ce délai est relativement court. Le choix d'un délai unique de 30 jours est fait par exemple au Mali (loi n° 95-034, art. 32, 100, 149, 231) et au Burkina Faso (CGCT, art. 231).

<sup>187</sup> Ce délai est de 8 à 15 jours au Bénin (loi n° 97-029, art. 147); 30 jours au Togo (loi n° 98-006 du 11 février 1998, art. 20, art. 42 al. 1, art. 117, 118, 232, 233) ainsi qu'au Gabon (art. 90 al. 1 et 3). En revanche, les décisions locales deviennent exécutoires de plein droit après transmission au Congo (loi n° 8-2003, art. 12): il s'agit donc d'une modalité de contrôle a posteriori.

<sup>188</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 147.

de lien avec la tutelle<sup>189</sup> et aux termes de laquelle « les arrêtés du maire, lorsqu'ils contiennent des dispositions générales, sont exécutoires dès qu'ils sont portés à la connaissance des populations par affichage ou tout autre voie de publication... la notification individuelle est nécessaire au préalable dans les autres cas... »<sup>190</sup>. Une analyse du même type s'impose au Gabon. En effet, la loi gabonaise dispose que tous « les arrêtés pris par le Maire sont immédiatement adressés au préfet »<sup>191</sup>. La transmission est assortie d'un délai suspendant l'exécution des arrêtés pour un mois. Mais ce délai ne concerne que les seuls « arrêtés portant règlement permanent »<sup>192</sup>. En conséquence, tous les autres types d'arrêtés sont exécutoires dès leur transmission sous la réserve des mesures classiques de publicité.

Toujours est-il que d'un point de vue pratique, « les pouvoirs de tutelle de l'État ont été renforcés au cours des dernières... années dans les pays francophones [d'Afrique de l'ouest et du centre]. La distinction opérée par les lois entre ...contrôle a priori et...contrôle a posteriori s'est révélée peu pertinente car [le premier] a concerné l'essentiel des domaines dans lesquels s'exprime l'autonomie locale »<sup>193</sup>. Un autre déterminant du degré de décentralisation pouvant être tiré des relations entre l'État et les collectivités locales est lié à la qualité des intervenants, notamment lorsqu'il s'agit de décisions aussi graves que l'annulation des décisions locales. Deux tendances se dégagent du droit positif des pays de l'échantillon : l'annulation par une autorité administrative<sup>194</sup> et l'annulation par le juge. Dans le dernier cas, le juge est généralement saisi par l'autorité de tutelle<sup>195</sup>. On atteint là un degré

---

<sup>189</sup> Alors que la disposition précédemment citée figure dans le Titre V de la loi, consacré à la tutelle, celle qui est visée ici est insérée dans une sous-section consacrée en amont aux attributions du Maire.

<sup>189</sup> Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, art. 74.

<sup>191</sup> Loi 15/96, art. 90 al. 1. C'est dire qu'en réalité seules les délibérations du Conseil sont immédiatement exécutoires.

<sup>192</sup> Loi 15/96, art. 90 al. 3.

<sup>193</sup> PDM, op. cit., p. 84.

<sup>194</sup> L'autorité administrative est généralement l'autorité de tutelle (loi béninoise n° 97-029, art. 148 ; loi malienne n° 95-034, art. 230 al. 2 et 4). Ce cas de figure porte assez gravement atteinte à l'autonomie locale. L'atteinte est plus grave encore si l'illégalité est opposable à tout moment, c'est-à-dire sans délai (CGCT burkinabé, art. 62 al. 2).

<sup>195</sup> Loi togolaise n° 98-006, art. 119 et art. 175 al. 3, art. 235 ; loi gabonaise n° 15/96, art. 243 ; loi congolaise n° 8-2003, art. 9 al. 2.

plus élevé de décentralisation sous la réserve de l'impartialité du juge, qui peut également constituer une garantie de bon fonctionnement des mécanismes d'expression de la démocratie locale.

## 2. La qualité de la démocratie locale

Puisque la décentralisation a pour corollaire la démocratie locale, le degré d'approfondissement de la première peut se mesurer à l'aune de la seconde. Les modalités d'expression de la démocratie locale, qui peuvent servir à évaluer le degré de la décentralisation, sont les conditions dans lesquelles s'exerce au niveau local le pouvoir des représentants des populations d'une part et celui des populations elles-mêmes d'autre part.

L'analyse du droit positif des pays de référence de la présente étude permet d'affirmer que les conditions d'exercice du pouvoir au niveau local par les élus expriment la vitalité de la démocratie locale en s'appuyant sur trois séries de considérations. D'abord, nonobstant la nécessité de faire des économies dans des pays dont les ressources sont limitées, la durée des sessions de l'organe délibérant peut déterminer la qualité du débat démocratique<sup>196</sup>. Ensuite, l'exigence d'un quorum plus ou moins élevé est de nature à garantir l'expression démocratique dans la prise des décisions<sup>197</sup>. Enfin, l'existence ou non de mécanismes de contrôle pouvant aller de simples rapports<sup>198</sup> au vote de défiance<sup>199</sup> en passant par l'interpellation et les commissions d'enquête<sup>200</sup> dans le fonctionnement interne des organes locaux permet de mesurer l'enracinement de la démocratie.

Par ailleurs, l'une des principales manifestations d'une décentralisation territoriale authentique est le pouvoir reconnu à la population d'une collectivité locale de choisir ceux à qui elle va confier la libre administration au quotidien. Le principe de l'élection étant admis

---

<sup>196</sup> Sur le nombre et la durée des sessions des assemblées délibérantes, cp. :  
- loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 54 al. 1 et 3 ; art. 135 al. 1 et 2 ; art. 188 al. 1 et 2 ;  
- loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 18 al. 2 ;  
- CGCT burkinabé, art. 235 ; art. 156 ;  
- loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 108 ;  
- loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 17 al. 1.

<sup>197</sup> Voir, entre autres : loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003, art. 29 al. 1, 3 et 4. ; loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 113 ; CGCT burkinabé, art. 159 ; art. 238 ; loi malienne n° 95-034 du 12 avril 1995, art. 21, art. 90, art. 1138 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 57, art. 136, art. 191.

<sup>198</sup> CGCT burkinabé, art. 171 ; art. 250.

<sup>199</sup> Loi béninoise n° 97-029, art. 53 ; loi togolaise n° 98-006 du 11 février 1998, art. 74, 149, 202, 94, 167, 231 ; CGCT burkinabé, art. 185 et ss., art. 273 et ss.

<sup>200</sup> Loi gabonaise n° 15/96 du 6 juin 1996, art. 175.

comme un dénominateur commun aux États décentralisés, il subsiste entre ceux-ci des différences de degré résidant dans la nature du suffrage et la légitimité des composantes des organes locaux.

Le premier facteur permet de ranger les pays selon qu'ils ont opté pour le suffrage direct soit à tous les échelons<sup>201</sup> soit uniquement dans les collectivités de base, préférant aux autres 'niveaux' de décentralisation, un suffrage indirect autorisant à représenter le système par des cercles concentriques<sup>202</sup>. Par rapport au second facteur, il convient de remarquer que, dans certains pays, la possibilité est ouverte à des personnes autres que celles régulièrement élues à ce titre de participer aux sessions des assemblées locales avec voix consultative.

Certes, il s'agit là d'un mécanisme bien connu, généralement appliqué en fonction des besoins, à des experts. Mais, ici, il y a comme un droit de participation qui est institué indépendamment de toute invitation du Conseil et qui profite aussi à des non élus<sup>203</sup>.

Une fois les organes locaux mis en place sur la base des choix opérés par les citoyens, se pose la question de la place faite à la population en tant que telle dans la gestion des affaires locales. Les deux types de réponses qui y sont apportés en général concernent, l'un le droit à l'information sur la gestion locale, l'autre l'association à la prise de décision.

Pour la plupart, les États inscrivent dans leurs lois le principe de l'information de la population sur la gestion locale. Mais, le droit à l'information ne vaut que par la précision atteinte dans la définition des modalités de son exercice. De ce point de vue, alors que certains des États-témoins de l'étude s'en tiennent au principe de la participation ou à des dispositions vagues<sup>204</sup>, les autres édictent dans les textes des

---

<sup>201</sup> C'est notamment le cas du Congo (loi n° 7-2003, art. 2 al. 1 ; art. 3 ; art. 5).

<sup>202</sup> Le Mali offre une parfaite illustration de cette tendance puisque le Conseil communal est élu par les citoyens résidant dans la commune, les Conseils de cercle sont composés de représentants élus des Conseils communaux, puis les Assemblées régionales réunissent les délégués élus des Conseils de cercle (loi n° 95-034, art. 4, art. 75, art. 123).

A priori, on pourrait penser que ce second système n'est pas moins démocratique que le premier. Mais, le suffrage universel direct est « considéré comme une condition d'une véritable décentralisation » (DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 11). Toujours est-il qu'il ne s'applique dans aucun des pays de référence à l'élection de l'organe exécutif. On admet généralement que l'exigence d'élection au suffrage direct ne s'applique pas à l'exécutif. Sur cette question, voir notamment DANTONEL-COR, *op. cit.*, p. 11.

<sup>203</sup> Le Gabon est seul à avoir adopté cette formule. Ainsi, peuvent siéger au sein des organes délibérants locaux, non seulement les députés et sénateurs de la localité mais aussi les chefs des services déconcentrés. Cette formule pose problème en ce qu'elle affecte quelque peu la nature de l'assemblée locale.

<sup>204</sup> Par exemple au Burkina Faso, l'affichage des délibérations est prévu dans les locaux de la mairie (CGCT, art. 167), ou en tout autre endroit approprié (CGCT, art. 247) sans autre précision encore moins sans exigence de délai.

règles concrètes mais variables susceptibles de garantir l'effectivité du droit à l'information<sup>205</sup>. Ainsi, le principe se traduit par le caractère public des sessions des assemblées délibérantes, l'affichage des comptes-rendus des sessions, la mise à disposition du public des actes des autorités locales, etc. Cependant, ces modalités ne sont pas totalement satisfaisantes. En effet, la population ne peut pas assister aux sessions de l'organe délibérant si elle n'est pas informée de la tenue de ces sessions ; il en est de même si le lieu où se tiennent celles-ci n'est pas spécifié, dans une éventuelle information sur ces réunions, ou n'est pas facilement accessible. Par ailleurs, l'obligation d'affichage des comptes-rendus n'a pas de sens dans des pays où une faible proportion de la population est scolarisée dans la langue officielle de travail. Enfin, l'intérêt de la mise à disposition est fonction de la gamme d'actes qui en font l'objet.

En ce qui concerne l'association de la population à la prise de décision, l'idéal est l'institution d'un référendum local décisoire. Entre cet idéal et l'autre extrême consistant à ne prévoir aucune forme d'intervention de la population dans le processus de prise de décision, il y a la position intermédiaire des États qui mettent en place des mécanismes de consultation directe, sous une forme ou une autre. Les trois tendances sont perceptibles à travers les six pays de l'échantillon. Le cas qui retient le plus l'attention<sup>206</sup> est celui du Gabon où le législateur a institué un référendum d'initiative locale dont l'organisation peut être décidée par le Conseil à la demande d'un tiers des habitants en âge de voter<sup>207</sup>.

Ces données pourraient servir à la détermination du degré de décentralisation dans chaque pays. Mais il existe, une fois de plus, un hiatus entre les textes et la pratique dans les États-témoins de l'étude. Ainsi, malgré les droits et obligations résultant des lois de décentralisation, « la participation locale se limite bien souvent pour le

---

<sup>205</sup> En ce qui concerne les pays de l'échantillon :

- l'information de la population sur la convocation des sessions est organisée par affichage à la mairie et publication dans la presse au Togo (loi n° 98-006, art. 55 al. 1 ; art. 189) et au Congo (loi n° 7-2003, art. 19 al. 3) ;
- il est prescrit d'afficher les comptes rendus ou délibérations sur des panneaux réservés à cet effet au Congo (loi n° 7-2003, art. 24 al. 2), devant la salle du Conseil au Gabon (loi n° 95-16, art. 118 al. 2) ou de les porter à la connaissance de la population par des moyens comme les assemblées de village, de quartier ou de fraction au Burkina Faso (CGCT, art. 30, art. 99) ;
- les délibérations et les actes doivent être publiés et des débats publics organisés sur les projets et programmes locaux ou les orientations du budget local au Burkina Faso (CGCT, art. 11).

<sup>206</sup> Il faut signaler également le cas du Togo où, sauf pendant la phase de contestation de l'élection du Conseil devant le juge administratif, l'assemblée locale peut décider de l'organisation d'une consultation de la population et en définir les modalités (loi n° 98-006, art. 8).

<sup>207</sup> Loi n° 15/96, art. 75.

citoyen à l'acte de vote lors des élections municipales... la démocratie participative est quasi inexistante dans la sous-région... [et] presque aucun pays n'offre de véritables cadres pour la participation des populations aux ... orientations de développement local, à l'allocation des ressources, au suivi-évaluation des processus de développement de leur commune »<sup>208</sup>. Même effective, la décentralisation est tributaire du contexte dans lequel elle se développe.

## B. LA VARIÉTÉ DES CONTEXTES

La décentralisation n'est pas une fin en soi. Les collectivités locales ont pour vocation de concourir avec l'État à l'administration, à l'aménagement du territoire, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'environnement et au développement<sup>209</sup>. Elles sont chargées à cet effet de missions de police administrative c'est-à-dire de régulation et de missions de service public consistant à fournir des prestations à la population. Mais l'efficacité et la pérennité de l'exercice de ces missions est influencée à la fois par l'environnement politique et institutionnel national (1) ainsi que par la nature des règles de fonctionnement auxquelles sont soumises les collectivités locales (2).

### 1. L'influence du cadre politique et institutionnel national

La pérennité de la décentralisation territoriale dépend largement du cadre politique. Au regard du droit positif des pays de référence, les données du cadre politique qui déterminent cette pérennité sont la nature du régime politique, la constitutionnalisation ou non des collectivités locales et la garantie de défense des intérêts de celles-ci dans des instances nationales.

Le régime politique est, selon sa nature, soit un frein soit un accélérateur de la décentralisation et de son approfondissement. En général « la décentralisation territoriale est liée au libéralisme »<sup>210</sup> politique. Ainsi, la coïncidence entre le renouveau de la décentralisation et la démocratisation au début des années 1990 en Afrique de l'ouest et du centre n'est pas fortuite<sup>211</sup>. Certes, l'analyse des lois de décentralisation des pays de l'échantillon laisse le sentiment que les États considérés

---

<sup>208</sup> PDM, *op. cit.*, p. 88

<sup>209</sup> Dans tous les pays de l'échantillon, ces fonctions sont dévolues d'une manière ou d'une autre aux collectivités locales, les formulations variant d'un État à l'autre. Voir, entre autres, loi gabonaise n° 15/96, art. 230 ; loi togolaise n° 98-006, art. 6 ; CGCT burkinabé, art. 2, art. 30.

<sup>210</sup> Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, *Administration publique*, 6<sup>ème</sup> édition. Paris : Economica, 2005, p. 236.

<sup>211</sup> En France, le mouvement de la décentralisation a été fondamentalement engendré par l'avènement des régimes républicains (Cf. Fr. et Y. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 13).

<sup>212</sup> Voir supra, p. 26.

comme des modèles de démocratie ne sont pas forcément ceux dont le droit positif traduit le degré de décentralisation le plus avancé. Dans ce sens, l'indice d'approfondissement de la démocratie locale qu'offre l'institution au Gabon d'un référendum local<sup>212</sup> pouvant laisser penser à un degré relativement élevé de décentralisation est surprenant car il tranche avec l'image que cet État projette de lui-même en termes de gouvernance politique. De même la juridictionnalisation, au Togo, de l'annulation des actes des autorités locales ne correspond pas à l'idée que l'on pouvait avoir de la démocratie dans ce pays en 1998<sup>213</sup>. Mais il faut se garder d'en tirer des conclusions hâtives, ne serait-ce qu'en raison de l'ineffectivité de plusieurs mécanismes établis par les textes<sup>214</sup>. Par ailleurs, dans la majorité des pays de l'échantillon<sup>215</sup>, le constituant confère au législateur le pouvoir de créer les collectivités locales et donc, implicitement, celui de les supprimer. L'idéal est que la Constitution, non seulement impose la décentralisation territoriale comme donnée de l'organisation de l'État, mais fixe également les catégories de collectivités locales<sup>216</sup>.

Enfin, le degré de décentralisation n'est pas le même selon que les collectivités locales ont la possibilité ou non d'être représentées au sein d'institutions centrales pour y défendre leurs intérêts<sup>217</sup>. Dans les pays de référence de la présente étude, le Sénat, lorsqu'il existe, est

---

<sup>213</sup> La promulgation de loi togolaise de décentralisation remonte au 11 février 1998. La juridictionnalisation de l'annulation résulte de l'article 44 de cette loi.

<sup>214</sup> Si tous les pays de référence ont fait de façon explicite ou implicite le choix d'une démarche prudente et graduelle (voir notamment loi gabonaise n° 15/96, art. 235 ; loi congolaise n° 3-2003, art. 22), il semble qu'ils n'aient pas la même approche de la progressivité. Pour les uns, la progressivité est traduite dans les textes de manière à avoir un droit immédiatement applicable pour l'essentiel car il y a toujours, même lorsque les normes correspondent globalement à ce que l'État considère comme compatible avec son état de développement présent, des dispositions qui ne sont pas appliquées immédiatement : ainsi, au Bénin qui a choisi de commencer par un niveau de décentralisation, les élections infracomunales n'ont eu lieu et l'institution de financement des collectivités locales n'a été créé qu'en 2008. Pour les autres, elle concerne davantage l'application des textes qui traduisent un idéal lointain à atteindre.

<sup>215</sup> Le Togo est le seul des six États à constitutionnaliser la création de trois niveaux de décentralisation (Constitution du 31 décembre 2002, art. 141 al. 2).

<sup>216</sup> Une partie de la doctrine propose d'ailleurs de constitutionnaliser jusqu'à la répartition des compétences et des ressources publiques. Dans ce sens, voir J.-B. AUBY, *op. cit.*, pp. 127-128. Cela paraît quelque peu excessif car ce sont des matières qui sont susceptibles d'évoluer plus ou moins vite.

<sup>217</sup> Cf. J.-B. AUBY, *op. cit.*, pp. 127-128.

le cadre de cette participation<sup>218</sup>. À défaut, des institutions spécifiques sont créées. Le Mali a ainsi fait le choix de l'institutionnalisation et de la constitutionnalisation d'un Haut Conseil des Collectivités qui assure la représentation de celles-ci<sup>219</sup>.

Mais, l'efficacité de la décentralisation dépend avant tout de l'organisation administrative territoriale. Quelques facteurs sont importants de ce point de vue. D'abord, il y a lieu de vérifier si le territoire national est entièrement couvert par des collectivités locales de base permettant de situer l'expérience de la démocratie locale à un niveau où elle puisse être vécue par tout citoyen<sup>220</sup>. Ensuite, il convient de prendre en considération la définition ou non de critères pour la création des collectivités<sup>221</sup> ou pour l'évolution de leur statut<sup>222</sup>, en sachant que l'application objective des critères n'est garantie que si les modalités de leur évaluation sont connues. En troisième lieu, le nombre de catégories de collectivités locales<sup>223</sup> dans un pays n'est pas sans intérêt.

---

<sup>218</sup> Il en est ainsi au Congo où les membres du Sénat sont élus au suffrage universel indirect par les conseils des collectivités locales (Constitution du 15 mars 1992, art. 90 al. 3) et au Togo et au Gabon dont les Constitutions prévoient la représentation au Sénat des collectivités territoriales (Constitution togolaise du 31 décembre 2002, art. 52 ; Constitution gabonaise du 26 mars 1991 modifiée, art. 35).

<sup>219</sup> Constitution malienne du 27 février 1992, Titre XII.

<sup>220</sup> Par exemple :

- au Bénin, la communalisation du territoire national est intégrale, chaque ancienne sous-préfecture ou circonscription urbaine ayant été érigée en commune (loi n° 97-028, art. 22 al. 2) ;

- en revanche, au Gabon, il existe en dehors des limites des communes des parties dont « la gestion et la mise en valeur » sont assurées directement par le département (loi n° 15/96, art. 10).

<sup>221</sup> Sont ainsi définis des critères pour :

- la création de collectivités locales au Gabon (loi n° 15/96, art. 12), au Mali (loi 95-034, art. 3) et au Togo (loi n° 98-006, art. 33-34) ;

- l'érection d'une circonscription administrative en collectivité locale selon le type de celle-ci au Congo (loi n° 9-2003, art. 1<sup>er</sup> al. 2 ; loi n° 3-2003 art. 12, 15, 24, 40, 44, 45) ;

- la création des communes au Burkina Faso (CGGCT, art. 19) ;

- l'accès au statut de commune à statut particulier au Burkina Faso (CGCT art. 23) et au Bénin (loi n° 98-005, art. 2).

<sup>222</sup> Les premières collectivités locales sont généralement créées à partir d'entités territoriales préexistantes et sont souvent maintenues telles quelles par la suite. Ainsi, les critères définis au Gabon et au Burkina Faso ne sont pas applicables aux collectivités préexistantes (loi gabonaise n° 15/96, art. 255 ; CGCT burkinabé, art. 21 al. 1). Par la suite, la définition de critères précis permet de rationaliser l'organisation administrative puis de justifier au besoin pourquoi certaines parties du territoire seraient exclues de la décentralisation et de ses avantages démocratiques ou alors du bénéfice d'un statut donné.

<sup>223</sup> L'expression « niveaux de décentralisation » aurait sans doute mieux rendu compte de l'idée à exprimer. Mais elle est contestée par certains auteurs qui lui reprochent de laisser penser à une hiérarchisation entre collectivités que de précédents

Certes, le 'local' est « ce petit territoire où la plupart [des Hommes] cherchent encore leurs racines »<sup>224</sup>. De même, l'existence de plusieurs 'échelons' de collectivités locales complique la répartition des compétences et accroît les coûts de fonctionnement du système. Toutefois, elle « renforce l'esprit de décentralisation au sein [des] institutions »<sup>225</sup> et s'impose avec le temps<sup>226</sup>. Enfin, le degré de décentralisation dépend aussi de la déconcentration c'est-à-dire de l'existence et de la répartition judicieuse des services de l'État sur le territoire national. Une répartition équitable des services extérieurs apparaît comme une mesure d'accompagnement de la décentralisation. En tant que telle, elle est nécessaire pour « renforcer la capacité d'action des collectivités locales »<sup>227</sup> et favoriser la célérité de leur action. Elle contribue à compléter harmonieusement le cadre institutionnel dans lequel les règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales sont appelées à être appliquées.

## 2. L'impact des règles d'organisation et de fonctionnement

Le degré d'efficacité de la décentralisation dépend des conditions dans lesquelles les élus locaux exercent leurs fonctions ainsi que de la qualité des ressources humaines.

En termes de conditions d'exercice des fonctions, les éléments relevés dans les lois de décentralisation et la pratique comme pouvant assurer la disponibilité et la motivation des élus investis de fonctions exécutives au niveau local sont les incompatibilités, l'interdiction ou la limitation du cumul des mandats, les aménagements au principe de la gratuité des mandats locaux et l'obligation de résidence.

Dans les hypothèses d'incompatibilité définies dans les textes, l'élu local lui-même ou l'État sont appelés à prendre des décisions allant dans le sens de la disponibilité des autorités locales. En général, il

---

développements ont fait apparaître comme antinomique de la décentralisation. En conséquence, lorsqu'elle est utilisée dans le présent article, elle figure entre griffes.

<sup>224</sup> Lucien SFEZ cité par Alain BOURDIN, *La question locale*, Paris : PUF, 2000, p. 7.

<sup>225</sup> J.-B. AUBY, J.-Fr. AUBY et R. NOGUELLOU, *op. cit.*, p. 55.

<sup>226</sup> En effet, « dès lors que le renforcement communal est acquis, la logique conduit à rechercher, si possible au niveau 'immédiatement en-dessous de l'État central' un niveau susceptible de jouer le rôle de coordination nécessaire, mais aussi de recevoir les nouveaux transferts demandés à l'État et que la subsidiarité elle-même ne saurait attribuer au niveau le plus proche des citoyens » (Alain DELCAMP et John LOUGHIN - sous la dir. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris : La Documentation française, 2002, p. 17). En conséquence, il existe dans de nombreux États dans le monde des 'niveaux' local, intermédiaire et régional de collectivités (Cf. Edouard VAILLANT, *op. cit.*, p. 65). De tous les pays de l'échantillon, seul le Bénin a, en raison de sa conception de la progressivité, un échelon unique de décentralisation.

<sup>227</sup> CGCT burkinabé, art. 3 où le législateur définit aussi comme cela est déjà apparu une programmation des actions de déconcentration.

appartient à l'élu concerné de faire une déclaration d'option<sup>228</sup>. Mais, au Bénin, les fonctionnaires élus maires sont placés d'office en position de détachement<sup>229</sup>.

Dans certains pays, le cumul des mandats est réduit voire interdit<sup>230</sup>. Par exemple, au Bénin, le cumul d'un mandat local avec tout autre mandat national est interdit. Mais, pour les mandats locaux, l'interdiction n'est valable qu'au-delà de deux sauf pour les mandats de conseiller communal et de conseiller de village ou de quartier de ville<sup>231</sup>.

Le principe de gratuité des mandats locaux, gage présumé d'un engagement citoyen, est inscrit comme tel dans les lois nationales de certains pays de l'échantillon<sup>232</sup>. Pourtant, il apparaît de plus en plus aujourd'hui que ce principe constitue un obstacle, à la fois à la disponibilité et à la compétence<sup>233</sup>. Ainsi, en ce qui concerne les conseillers qui ne bénéficient que de simples indemnités de session<sup>234</sup>, « la modicité [de celles-ci] et l'irrégularité des versements sont à l'origine des taux d'absentéisme, parfois élevés... »<sup>235</sup>. La question ne semble être résolue de façon satisfaisante que pour le maire, seul élu local disposant d'un « salaire statutaire [et dont] les émoluments sont parfois consistants au regard de la moyenne »<sup>236</sup> nationale.

En règle générale les autorités locales sont astreintes à une obligation de résidence<sup>237</sup>. Celle-ci est censée garantir une présence continue dans les collectivités dont ils ont la charge. Pourtant, au Burkina Faso, le maire n'est pas assujéti à l'obligation de résider dans sa

---

<sup>228</sup> Loi béninoise n° 97-029, art. 50 ; CGCT burkinabé, art. 181, art. 269 ; loi malienne n° 95-034, art. 245 et ss.) ; loi togolaise n° 98-006, art. 49, 127 et 183.

<sup>229</sup> Loi n° 97-029, art. 184 al. 2.

<sup>230</sup> Loi béninoise n° 98-006, art. 29 al. 2.

<sup>231</sup> *Idem*, art. 105 al. 2.

<sup>232</sup> Voir notamment :

- loi malienne n° 95-034, art. 20 al. 1, art. 81 al. 3, art. 73, art. 20 al. 2, art. 89 al. 3 ;  
- CGCT burkinabé, art. 304 al. 1, art. 308 al. 1 ; art. 304 al. 2 et 308 al. 2 ; art. 305, art. 309.

<sup>233</sup> Cf. BAGUENARD, *op. cit.* pp. 27 et s.

<sup>234</sup> Loi togolaise n° 98-006, art. 70, 146, 200, 230 ; loi béninoise n° 97-029, art. 29, 49, 132, 140, 183, 184.

<sup>235</sup> PDM, *op. cit.*, p. 37.

<sup>236</sup> PDM, *op. cit.*, p. 37.

<sup>237</sup> Dans certains pays, la résidence est une condition d'éligibilité (loi togolaise n° 98-006, art. 87 ; loi malienne n° 95-034, art. 55 et 129) ; Dans les autres, elle ne s'impose qu'après l'élection, parfois même pour un simple intérim (loi béninoise n° 97-029, art. 46 ; CGCT burkinabé, art. 143 al. 3 et art. 144). Au Mali, lorsque cette condition n'est plus remplie, la fin du mandat est constatée (loi n° 95-034, art. 12, 81, 124).

commune. Seul le premier adjoint au maire est soumis à cette obligation<sup>238</sup>. Le système ainsi conçu vise à inciter les cadres en service dans la capitale à participer à la gestion des communes. Ainsi, « à l'issue des élections du 23 avril 2006, ... 80 % des maires ... sont des cadres supérieurs non résidents »<sup>239</sup>. Au regard de ce qui précède, le Burkina semble donc préférer la compétence à la simple présence physique.

La question de la qualité des ressources humaines disponibles ne se pose pas dans des termes identiques pour les élus et pour leurs collaborateurs.

En ce qui concerne les élus, certes leur rôle consiste principalement à définir des politiques, à en conduire la mise en œuvre en prenant les décisions qui s'imposent, et à en contrôler l'exécution. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont appelés à prendre des décisions dans des matières techniques de plus en plus complexes et que certains d'entre eux sont, en raison de leurs fonctions, impliqués dans des procédures administratives<sup>240</sup>. Cette situation pose la question de leur compétence. Il s'agit d'un problème délicat. Sur le plan politique, exiger des élus locaux une qualification ou un niveau d'instruction revient à exclure, à la périphérie aussi, une grande partie de la population de l'exercice du pouvoir déjà confisqué de fait, au niveau national, par les élites. Mais, d'un point de vue pratique, l'approfondissement de la décentralisation territoriale dépend aussi du niveau d'instruction des citoyens en général<sup>241</sup> et de celui des autorités locales en particulier. Les autorités centrales peuvent même tirer prétexte du faible niveau des élus locaux pour retarder le transfert de certaines compétences<sup>242</sup>. Le Bénin est le seul pays de l'échantillon à avoir imposé comme critère d'éligibilité aux fonctions de maire et d'adjoint de « savoir lire et écrire

---

<sup>238</sup> CGCT burkinabé, art. 266.

<sup>239</sup> PDM, *op. cit.*, Fiches Pays – Burkina Faso, p. 8.

<sup>240</sup> L'autorité exécutive est en général également le chef de l'administration locale. Elle peut avoir, selon l'échelon où elle se situe des compétences plus ou moins techniques (état civil, police judiciaire, etc.). De même, dans plusieurs pays, le secrétariat du conseil délibérant est confié a priori à des élus éventuellement assistés de fonctionnaires (CGCT burkinabé, art. 166 ; 244 ; loi congolaise n° 7-2003, art. 55 al. 3, art. 70 al. 3 ; loi togolaise n° 98-006, art. 173 et 195). L'appui du personnel qualifié ne saurait la dispenser d'un minimum de culture dans ces matières. Malheureusement, la formation est souvent plus folklorique qu'efficace et en tout état de cause perçue comme une perte de temps par élus, sollicités de toutes parts. Les progrès de la décentralisation en France ne sont pas sans lien avec le niveau de formation et de culture de la classe politique locale. Voir à ce sujet Pierre RICHARD, *Le temps des citoyens : pour une démocratie décentralisée*. PUF, 1995, p. 49.

<sup>241</sup> Cf. DEBBASCH, *op. cit.*, p. 235.

<sup>242</sup> Cf. GHEZALI, *op. cit.*, p. 11.

<sup>243</sup> Loi n° 97-029, art. 38 al. 2.

le français »<sup>243</sup>, langue officielle<sup>244</sup>. Mais la tentative de relèvement sensible de ce niveau de compétence en 2007 a échoué<sup>245</sup>. Dans la plupart des États-témoins de l'étude, nonobstant un regain d'intérêt des élites pour la gestion locale, l'analphabétisme des conseillers limite la qualité du débat et de la gestion, la langue officielle étant généralement le français<sup>246</sup>.

La question de la compétence se pose avec plus d'acuité pour le personnel technique. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le profil défini par le droit national n'est pas toujours très exigeant. Ainsi, le secrétaire général de commune, qui est souvent un cadre de la catégorie A, peut dans certains pays n'appartenir qu'aux catégories B<sup>247</sup> voire C<sup>248</sup>. Quoique prescrivant l'appartenance du secrétaire général à la catégorie A, le législateur gabonais définit paradoxalement pour sa nomination une procédure de désignation en Conseil des ministres<sup>249</sup> qui repose d'emblée la question de la libre administration des collectivités locales.

\*

\* \* \*

Les exigences minimales auxquelles correspond le "point zéro" de l'échelle de la décentralisation territoriale sont la personnalité juridique et la libre administration. La personnalité juridique doit résulter d'une disposition légale reconnaissant explicitement cet attribut aux entités territoriales érigées en collectivités locales. Simple hypothèse, l'affirmation de la personnalité juridique des collectivités locales ne se confirme que dans la mesure où chacune de celles-ci est, en droit, individualisée, capable et responsable, a un patrimoine et un personnel propres puis échappe à toute tutelle d'une autre collectivité locale. Quant

---

<sup>244</sup> Constitution béninoise du 31 décembre 1990, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>245</sup> Dans le texte initial de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communal, municipal et à la désignation des membres des Conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin, une disposition visait à imposer d'avoir au moins le niveau du baccalauréat pour être élu Maire ou Adjoint. Après de longs débats, cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale. Voir à ce sujet le quotidien national *La Nation* des lundi 24 et mardi 25 septembre 2007.

<sup>246</sup> Voir par exemple, PDM, *op. cit.* – Fiches pays -- Congo, p. 1.

<sup>247</sup> Loi malienne n° 93-008, art. 11 al. 1 ; CGCT burkinabé, art. 289.

<sup>248</sup> CGCT burkinabé, art. 289. Sauf en ce qui concerne les communes à statut particulier où il doit appartenir à la catégorie A, y compris dans les mairies d'arrondissement (*Idem*, art. 321 al. 2). Certes, on peut objecter que cette souplesse participe du nécessaire réalisme en raison de l'indisponibilité de cadres suffisamment nombreux et motivés pour servir en qualité de secrétaires généraux dans de petites communes où les problèmes ne sont pas très complexes ; elle n'en crée pas moins une décentralisation à plusieurs vitesses.

<sup>249</sup> Loi n° 15/96, art. 54.

CONTRIBUTION À L'ELABORATION D'UNE ECHELLE  
DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

à la libre administration, elle implique au profit des collectivités locales un minimum de liberté d'action se traduisant, dans un champ de compétences à elles reconnues, par un réel pouvoir de décision exercé par des organes propres élus pour l'essentiel par la population en son sein. Par ailleurs, la liberté d'action des collectivités locales suppose l'autonomie financière dont l'indice le plus manifeste est l'existence de budgets autonomes votés et exécutés par les organes locaux. Mais parce qu'elle ne peut être assimilée à une quelconque indépendance, cette liberté d'action est nécessairement limitée par les impératifs de la souveraineté nationale : le contrôle de légalité exercé par l'État ainsi que diverses contraintes résultant de considérations telles que l'unité nationale, l'intégrité territoriale, etc.

Formellement acquises pour l'essentiel dans les textes, aucune des deux exigences minimales de la décentralisation n'est complètement effective au regard de l'expérience des États-témoins de l'étude. Toutefois, vue sous l'angle de l'effectivité, la libre administration est la condition à laquelle il est le plus difficile pour un pays de satisfaire suffisamment pour prétendre avoir franchi le "point zéro" de l'échelle de la décentralisation.

Pour ceux des États remplissant cette condition, le positionnement sur l'échelle dépend du degré de décentralisation atteint. L'un des ressorts du curseur qui détermine le positionnement réside dans le niveau des garanties offertes en matière de décentralisation. Il s'agit du type de relations existant entre l'État et les collectivités locales (répartition des compétences, transferts financiers, modalités concrètes du contrôle) ainsi que de la qualité de la démocratie locale (conditions d'exercice du pouvoir de la population et de ses représentants). Le second déterminant du positionnement sur l'échelle est la variété des contextes nationaux. Ceux-ci influent sur le degré de décentralisation tant par le cadre politique et institutionnel (nature du régime, constitutionnalisation ou non des collectivités locales, organisation de la défense des intérêts de celles-ci dans des instances nationales) que par les règles d'organisation et de fonctionnement définies (communalisation intégrale du territoire, nombre de catégories de collectivités locales, articulation avec la déconcentration).

Il ressort de tout ce qui précède que l'élaboration de l'échelle de la décentralisation territoriale comporte deux facteurs essentiels de complexité. D'une part, à la fois les exigences minimales correspondant au "point zéro" et les déterminants du curseur forment un large faisceau d'indices se décomposant en sous indices. D'autre part il est important d'apprécier l'effectivité des mécanismes prévus par les lois de décentralisation avant de tirer quelque conséquence que ce soit de celles-ci. Par conséquent, il sera utile de mettre au point un système de pondération permettant de déterminer le poids relatif de chaque

indice et de chaque sous-indice puis de relativiser, à la lumière de la pratique, les données théoriques résultant des textes<sup>250</sup>. Par ailleurs, la validité des indices mis en lumière à partir de l'échantillon retenu pour la présente étude mérite d'être vérifiée dans une ou plusieurs autres zones géographiques<sup>251</sup>. Certes, il existe des études de grande ampleur<sup>252</sup>. Mais, elles vont au-delà des considérations juridiques qui, de ce fait, sont peu approfondies<sup>253</sup> et, surtout, elles ne débouchent pas sur une véritable échelle<sup>254</sup>.

L'échelle de la décentralisation territoriale révélera sans doute des surprises. En effet, sans aller jusqu'à affirmer que « des derniers ... seront ... premiers, et ... des premiers ... derniers »<sup>255</sup>, l'on peut déjà, à partir de la présente étude, relever deux données importantes. Premièrement, aucun pays ne peut se prévaloir de présenter, au regard de tous les critères, les garanties les plus élevées de décentralisation. Deuxièmement, les meilleures formules relatives à certains critères ne se retrouvent pas forcément là où on les aurait logiquement attendues.

Mais par-dessus tout, la présente étude, qui ne constitue qu'un pas dans le processus qui conduira à l'élaboration de l'échelle proprement dite, révèle une convergence relative entre les systèmes nationaux. Dans ces conditions, il est souhaitable que les ensembles régionaux approfondissent et fassent aboutir l'idée déjà agitée par certains d'une Charte africaine de la gouvernance légitime<sup>256</sup> à l'instar de celle dont se sont dotés les pays du Conseil de l'Europe<sup>257</sup>. Ce pourrait être la voie vers une harmonisation du droit de la décentralisation en Afrique et le moyen de mettre en commun les ressources humaines pour corriger les nombreuses insuffisances que recèlent les lois nationales de décentralisation./.

---

<sup>250</sup> Du coup, l'échelle de la décentralisation ne saurait être linéaire ; elle ne peut être que de nature logarithmique.

<sup>251</sup> Rien que l'inextricable question de la répartition des compétences mériterait à elle seule une étude entière.

<sup>252</sup> Il est possible de citer en exemple celle qui permet au PDM de publier périodiquement *L'état de la décentralisation en Afrique*.

<sup>253</sup> Ainsi, dans son étude, le PDM utilise, entre autres, des indicateurs liés au développement local et à la lutte contre la pauvreté (*L'état de la décentralisation en Afrique* 2007 déjà citée, p. 62).

<sup>254</sup> Le PDM a mis en place un système de notation permettant simplement d'évaluer, d'une édition à l'autre, l'évolution de chaque pays. Cf. PDM . *op. cit.* p. 64.

<sup>255</sup> Propos attribués à Jésus par les auteurs des Évangiles. Voir par exemple Luc 13, 30.

<sup>256</sup> Une version provisoire de cette Charte est disponible sur le site <http://www.afrique-gouvernance.net:8080/docs/charte.pdf>.

<sup>257</sup> Il s'agit de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 disponible sur le site <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/122.htm>.

