

Ecole Nationale d'Administration



Les cahiers de l'ENA

Mars 2023

Comité scientifique

1. **Pr ABANE ENGOLO Patrick Edgard**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université de Yaoundé II (Cameroun) ;
2. **Pr Roger KOUDE**, Professeur de droit public, Institut de droits de l'Homme de Lyon (France) ;
3. **Pr Jean-Paul MARKUS**, Professeur Titulaire de droit public, Université de Paris- Saclay (France) ;
4. **Pr Nadine MACHIKOU**, Professeure Titulaire de Science Politique, Université de Yaoundé II (Cameroun) ;
5. **Pr Adama KPODAR**, Professeur Titulaire de droit public, Directeur général de l'ENA (Togo) ;
6. **Pr KEUTCHEU Joseph**, Maître de Conférences Agrégé de Science Politique, Université de DSCHANG (Cameroun) ;
7. **Pr MOYEN Godefroy**, Maître de Conférences en Droit Public, Université Marien Nguouabi (Congo Brazzaville) ;
8. **Pr ESSONO OVONO Alexis**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université Omar Bongo (Gabon) ;
9. **Pr NYABEYEU TCHOUKEU Léopold**, Maître de Conférences en Droit Public, Université de Maroua (Cameroun) ;
10. **Pr BEGNI BAGAGNA**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université de Douala (Cameroun) ;
11. **Pr Robert MBALLA OWONA**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université de Yaoundé II (Cameroun)
12. **Pr Meïssa DIAKHATE**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université Cheick Anta Diop (Sénégal) ;
13. **Pr BOUBACAR Ba**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université Cheick Anta Diop (Sénégal) ;
14. **Pr GUESSELE ISSEME Lionel-Pierre**, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public, Université de Yaoundé II (Cameroun) ;
15. **Pr ONANA Janvier**, Maître de Conférences Agrégé de Science Politique, Université de Ngaoundéré (Cameroun) ;

16. **Pr Macra TADIN**, Maître de Conférences en Droit Public, Université de N'Djaména (Tchad)
17. **Dr David HOUDEINGAR**, Enseignant-chercheur, Université de N'Djaména (Tchad);
18. **Dr LAMBATIM Hélène**, Enseignante-chercheuse, Université de N'Djaména (Tchad).

Comité de lecture et de rédaction

1. **Mme Noellie ALLAM-NDOUL**, Directrice des Etudes Administratives, Territoriales et de la Recherche Appliquée de l'ENA (Tchad) ;
2. **Mme Aziza BICHARA DOUDOUA**, Directrice du Partenariat et de la Coopération Internationale de l'ENA (Tchad) ;
3. **Dr Youssouf DOUNGOUS**, Directeur de la Formation Continue, du Perfectionnement et de la Promotion du Bilinguisme de l'ENA (Tchad) ;
4. **Dr AHMED DJIDDA MAHAMAT AL-BECHIR**, Enseignant permanent de l'ENA (Tchad) ;
5. **Dr Ousmane HOUZIBE**, Enseignant permanent de l'ENA (Tchad) ;
6. **Dr Sitack YOMBATINAN BENI**, Enseignant permanent de l'ENA (Tchad).
7. **Dr Sylvain REOUTAREM**, Maître Assistant (CAMES) Université de N'Djaména (Tchad) ;
8. **M. Allah-Adoumbeye DJIMADOUMNGAR**, Directeur de la Formation Initiale et des Stages de l'ENA (Tchad) ;
9. **M. Hinsou HARA**, Enseignant permanent de l'ENA (Tchad) ;
10. **Mme Ache MAHAMAT IDRIS**, enseignante permanente de l'ENA (Tchad) ;
11. **M. Youssouf TERRI**, Chef de service chargé des formations à l'ENA, Doctorant en droit public (Tchad) ;

12. **BAISSEMMA Thomas**, Enseignant permanent de l'ENA (Tchad) ;
13. **Madjitoloum SANGBE**, Doctorant en lettres.

Responsable scientifique
Mme NOELLIE ALLAM-NDOUL

Directrice des Etudes Administratives, Territoriales et de la
Recherche Appliquée
Ecole Nationale d'Administration (ENA)
B.P. : 758 N'Djaména
E-mail : cahierdelena@gmail.com

Directeur de publication
SENOUSSI HASSANA ABDOULAYE

Directeur Général de l'ENA.

POLITIQUE REDACTIONNELLE

« *Les Cahiers de l'ENA* » est une revue scientifique qui contient trois (3) séries : **Série A** : sciences administratives, politiques et Juridiques ; **Série B** : Economie et finances et **Série C** : Diplomatie et affaires sociales. Elle vise deux objectifs fondamentalement : la promotion et la théorisation des sciences sociales à travers ces trois séries et la vulgarisation desdites disciplines. Ainsi, elle reçoit toute contribution, ayant pour champ matériel de recherche l'une des disciplines précitées. L'approche méthodologique privilégie le positivisme juridique, dans une démarche purement interne ou de droit comparé.

SOMMAIRE

LA FEMME DANS LES ELECTIONS LOCALES EN AFRIQUE FRANCOPHONE. REFLEXION A PARTIR DE L'EXEMPLE DU TCHAD	13
<i>RESUME</i>	13
INTRODUCTION	15
I- UNE REPRESENTATIVITE FORMELLEMENT RECONNUE	22
A. <i>Une avancée formellement actée</i>	22
B. <i>Une participation assurée</i>	28
II- UNE REPRESENTATIVITE VISIBLEMENT NEGLIGEE	33
A. <i>La survivance des inégalités</i>	34
B. <i>La persistance des insuffisances majeures</i>	38
CONCLUSION	43
AUTOCHTONIE ET GOUVERNANCE LOCALE : REFLEXION A PARTIR DE L'EXEMPLE DU CAMEROUN.	45
<i>RÉSUMÉ</i>	45
INTRODUCTION	46
I- AUTOCHTONIE, UNE CONTRIBUTION A L'ENONCE DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU CAMEROUN	46
A. <i>L'aménagement normatif raisonné</i>	47
B. <i>L'expression conceptuelle inégalée : la gouvernance locale saisie par l'autochtonie</i>	56
II- L'AUTOCHTONIE A L'EPREUVE DE L'ENONCIATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU CAMEROUN	62
A. <i>Des dysfonctionnements dans la construction de la gouvernance locale</i>	62
B. <i>Des obstacles à l'effectuation de la gouvernance locale</i>	68
CONCLUSION	74
LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES DES COLLECTIVITES AUTONOMES AU TCHAD	77
RESUME	77
INTRODUCTION	78
I- DES RESSOURCES FINANCIERES LOCALES GLOBALEMENT FAIBLES	81
A. <i>Les ressources financières insuffisamment diversifiées</i>	82
B. <i>La mobilisation non optimale des ressources financières des collectivités autonomes</i>	88
II- LA DEPENDANCE FINANCIERE DES COLLECTIVITES AUTONOMES	95
A. <i>Une mainmise sur la mobilisation des ressources locales</i>	96
B. <i>Une indépendance financière nécessairement modulée</i>	100
CONCLUSION	104

LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX A L'AUNE DE LA DECENTRALISATION AU TCHAD -----	105
RESUME-----	105
INTRODUCTION-----	106
I. LA NECESSITE D'UN DEPASSEMENT DES MODES CLASSIQUES DE GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX-----	111
A. <i>Une régie caractérisée par la contreperformance des résultats</i> -----	112
B. <i>Un établissement public marqué par une inefficacité opérationnelle</i> 116	
II. L'IMPERATIF D'UNE PROMOTION DES MODES DE GESTION DELEGUEE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX-----	121
A. <i>Les modalités de promotion de la gestion déléguée des services publics locaux</i> -----	122
B. <i>La prise en compte des organisations locales dans la gestion des services publics locaux</i> -----	127
CONCLUSION-----	131
LA DECENTRALISATION AU TCHAD : MYTHE OU REALITE ? -----	133
RESUME-----	133
INTRODUCTION-----	134
I- LA REALITE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION AU TCHAD-----	137
A. <i>La consécration constitutionnelle de la décentralisation au Tchad</i> -	138
B. <i>La consécration infra-constitutionnelle de la décentralisation au Tchad</i> -----	140
II- L'UTOPIE DE LA DECENTRALISATION AU TCHAD-----	143
A. <i>L'effectivité limitée de la décentralisation au Tchad</i> -----	144
B. <i>Le mythe de la décentralisation au Tchad caractérisé par l'existence des contraintes</i> -----	146
CONCLUSION-----	149
LES PERSPECTIVES DE DECENTRALISATION DE L'AGENDA 2063 DE L'UNION AFRICAIN : DU NIVEAU CONTINENTAL AU LOCAL -----	151
RESUME-----	151
INTRODUCTION-----	152
I- UNE PROSPECTION DE LA DECENTRALISATION DE L'AGENDA 2063 AU NIVEAU REGIONAL 160	
A. <i>Décentraliser une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive, un développement durable, une Afrique intégrée et politiquement unie au niveau régional</i> -----	161
B. <i>La régionalisation d'une Afrique de bonne gouvernance et d'une Afrique pacifique et sûre</i> -----	171
C. <i>La régionalisation d'une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, dont le développement est axé sur les citoyens</i> -----	174
II- LA DECENTRALISATION DE L'AGENDA 2063 AU NIVEAU DU DEPARTEMENT-----	176

A.	<i>La décentralisation d'une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive, un développement durable et une Afrique intégrée, politiquement unie au niveau du département</i>	177
B.	<i>La départementalisation de l'aménagement, l'équipement et de l'environnement</i>	179
C.	<i>La décentralisation de l'action sociale, de la santé et d'une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens au niveau départemental</i>	180
D.	<i>L'éducation, la culture et le patrimoine comme éléments de jonction de la première et la cinquième aspiration</i>	182
III-	LA DECENTRALISATION DE L'AGENDA 2063 AU NIVEAU DE LA COMMUNE	184
A.	<i>Comment décentraliser au niveau communal une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive ?</i>	184
B.	<i>La commune et les enjeux d'une Afrique de bonne gouvernance, pacifique et sûre</i>	188
C.	<i>La décentralisation au niveau communal d'une Afrique dotée d'une forte identité culturelle, dont le développement est axé sur ses citoyens</i>	191
	CONCLUSION	194

L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION EN AFRIQUE : LE CAS DU TOGO ----- 197

	RESUME	197
	INTRODUCTION	198
I-	UNE AUTONOMIE EBRANLEE DANS SES PRINCIPES FONDAMENTAUX	204
A.	<i>Une autonomie administrative atrophiée</i>	205
B.	<i>Une autonomie financière fictive</i>	210
II-	UNE AUTONOMIE HYPOTHEQUEE PAR DES CONTROLES ADMINISTRATIFS EXCESSIFS	216
A.	<i>Le double contrôle administratif</i>	217
B.	<i>Les paradigmes d'un contrôle efficient</i>	222
	CONCLUSION	229

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET PROMOTION DE L'INTERCOMMUNALITE : VERS UN RENOUVEAU DE LA POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION AU TCHAD ---- 233

	RESUME	233
	INTRODUCTION	234
I-	LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : UNE PANACEE AU DEVELOPPEMENT LOCAL	239
A.	<i>La participation citoyenne, un levier de légitimation du développement local</i>	239
B.	<i>L'espace public comme cadre d'exercice de la citoyenneté active pour une légitimité de la décentralisation</i>	242
II-	LA NECESSAIRE PROMOTION DE L'INTERCOMMUNALITE : LE TREMPLIN DE LA DECENTRALISATION	244
A.	<i>L'établissement public : support juridique de l'intercommunalité</i>	245
B.	<i>Le terrain propice de l'expérimentation de l'intercommunalité au Tchad : la collectivité à statut particulier</i>	248
	CONCLUSION	251

LE CITOYEN DANS LE PROCESSUS DE LA DÉCENTRALISATION. RÉFLEXION SUR LA PARTICIPATION À LA POLITIQUE LOCALE AU TCHAD ----- 253

RÉSUMÉ----- 253
INTRODUCTION----- 254
I. LA VALORISATION DE LA PARTICIPATION POLITIQUE ÉLECTORALE----- 259
 A. *Le citoyen comme titulaire du pouvoir politique local*----- 259
 B. *Le citoyen comme représentant du pouvoir politique local*----- 263
II. LA MINORATION DE LA PARTICIPATION POLITIQUE NON ÉLECTORALE ----- 266
 A. *L'absence des mécanismes citoyens d'impulsion du développement local* 267
 B. *La limitation du contrôle citoyen du fonctionnement des organes locaux* ----- 272
CONCLUSION ----- 277

LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA DECENTRALISATION EN DROIT CAMEROUNAIS ----- 279

RESUME----- 279
ABSTRACT----- 279
INTRODUCTION----- 281
I- LA PLURALITE FORMELLE DU CONTROLE ----- 284
 A. *Le contrôle juridictionnel de l'intégrité du domaine de la décentralisation* ----- 285
 B. *Le contrôle juridictionnel de l'implémentation de la décentralisation* 290
II- LA RELATIVITE MATERIELLE DU CONTROLE ----- 294
 A. *Les contraintes du contrôle du domaine de la décentralisation* ---- 294
 B. *L'ambivalence du contrôle de l'implémentation de la décentralisation* 299
CONCLUSION ----- 306

La femme dans les élections locales en Afrique francophone. Réflexion à partir de l'exemple du Tchad

Par

Allah-Adoumbeye Djimadoumngar

HDR en droit public

Maitre-Assistant de droit public (CAMES)

Directeur de la Formation Initiale et des Stages de l'ENA

Enseignant-Chercheur à la Faculté de Sciences Juridiques et

Politiques de l'Université de N'Djaména

Chercheur-Associé au Centre d'Etudes et de Recherches

Administratives et Politiques (CERAP) Paris 13

Tel : (00235) 66 34 88 30/ 99 45 81 39

E-mail : adoumbeye3@yahoo.fr

Résumé

Si la femme est considérée comme « mère de l'humanité », elle est paradoxalement sous-représentée dans les instances décisionnelles et électives en Afrique en général et au Tchad en particulier. Malgré une meilleure représentation des femmes en politique, dans le monde, les obstacles à l'entrée en politique sont encore nombreux : l'égalité entre l'homme et la femme en matière de droits politiques est établie par un grand nombre de constitutions, de codes et de lois. De même, les mesures de quotas sont généralement considérées comme le moyen le plus efficace pour surmonter lesdits obstacles. Cependant, cette politique rencontre encore aujourd'hui, de nombreuses réticences. La mise en œuvre de quotas rencontre de nombreuses critiques du personnel politique qu'il convient de surmonter. Beaucoup considèrent qu'une politique de discrimination

positive au regard de l'élection est une méconnaissance de la démocratie. Il revient à l'électeur, et à lui seul, de choisir ses représentants. L'adoption du principe de l'égalité tend vers la prise en compte réelle et effective voire l'abandon du principe de parité à un droit naturel d'égalité entre les Hommes.

Mots clés : *Femme, représentation, élection, locale, Afrique.*

Introduction

Depuis 1990, le monopole masculin du pouvoir politique interroge le sens de la représentation démocratique occidentale aux XX^{ème} et XXI^{ème} siècles. Pourquoi et comment tendre vers le partage du pouvoir politique entre les sexes ? Si cette question est universelle, les réponses sont nationales¹. En guise de réponses, des lois imposant des quotas de candidats de chaque sexe, des quotas sexués adoptées par les partis politiques ou encore la parité, etc., ont été adoptés dans les différentes législations nationales² parmi lesquelles le Tchad en fait partie. Mais, bien avant, les clarifications notionnelles s'imposent.

En effet, entendu dans son sens large, l'élection est un mode de dévolution du pouvoir reposant sur un choix opéré par l'intermédiaire d'un vote ou suffrage³. L'élection constitue avant tout l'expression d'une volonté⁴. Elle désigne une procédure par laquelle un corps électoral confère un mandat à une ou plusieurs personnes qu'il choisit par un vote⁵. En tout état de cause, l'élection est l'acte primordial de la vie politique en régime démocratique. Juridiquement, toute la théorie de la démocratie repose sur la représentation du peuple par les élus⁶ ; pratiquement, la désignation des gouvernants par les

¹ Réjane Sénac, « Des quotas légaux et partisans à la parité : panorama des stratégies en Europe », Dans Informations sociales 2009/1 (n° 151), pages 30 à 39.

² Cf. La loi n°010-2009/AN du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et municipales au Burkina-Faso ; loi n°2000-008 du 7 juin 2000, instaurant un système de quota dans les fonctions électives, au Gouvernement et dans l'administration de l'Etat au Niger. La loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives au Sénégal ; Ordonnance n° 2006-029 du 22 Août 2006 portant loi organique relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives en Mauritanie, etc.

³ Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 1^{ère} éd., Paris, PUF, 1992, p.372.

⁴ Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, P.U.F., 2001, p.349.

⁵ Armel Le Divellec et Michel De Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 12^{ème} éd., Paris, Sirey, p.156.

⁶ Maurice Diverger, « La participation des femmes à la vie politique », Paris : UNESCO, 1955, p.13.

gouvernés, au moyen de scrutins sincères et crédibles, c'est la clef de voûte du régime démocratique⁷. S'agissant de l'élection locale, elle désigne les élections des membres des assemblées délibérantes des collectivités locales⁸. Le droit public français fait des élections administratives distinctes des élections politiques⁹. Le critère de la libre administration, expressément défini par les constitutions libérales, tient dans l'élection des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. C'est le minimum requis pour que la libre administration soit assurée puisque l'élection de l'organe exécutif de la collectivité n'est pas exigée par la constitution¹⁰ ou les constitutions qui prônent la libre administration locale¹¹.

En Afrique, si la participation politique a longtemps été une réalité chez les hommes et très peu conventionnelle chez les femmes, elle connaît maintenant des germes de changements solides¹². En effet, après plusieurs décennies de lutte pour les droits des femmes et pour l'intégration du principe de l'égalité des sexes dans les sociétés africaines, l'heure est venue pour les femmes africaines, d'être présentes et de compter dans l'échiquier politique, en tant qu'actrices reconnues autant dans les stratégies que dans les programmes politiques des partis et/ou organisations devant concourir pour les différents postes de pouvoir¹³. La démocratie locale implique que les autorités locales et les conseils délibérants élus disposent d'une autonomie suffisante dans la gestion des affaires locales et qu'ils

⁷ *Ibd.*

⁸ Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p.382.

⁹ *Ibd.*

¹⁰ Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^{ème} éd., 2019, p.525.

¹¹ Fathi Zarari, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit* [En ligne], 12 | 2018, mis en ligne le 05 février 2019, URL : <http://journals.openedition.org/add/1306>. Consulté le 28 avril 2022.

¹² Rapport de l'atelier de renforcement du leadership politique des femmes et des jeunes investis pour les élections municipales et législatives de 2022 au Sénégal.

¹³ *Ibd.*

rendent des comptes à la population dans l'exercice de leurs pouvoirs¹⁴.

En effet, l'égalité l'homme - femme en matière de droits politiques, est établie par beaucoup de constitutions, codes et lois¹⁵. C'est ainsi que les différentes constitutions du Tchad, depuis 1996 à nos jours, prévoient que les Tchadiens des deux sexes sont égaux devant la loi. La Constitution tchadienne du 14 décembre 2020 consacre deux articles¹⁶ à l'égalité des sexes devant la loi, à la lutte contre les discriminations et à la protection des droits des femmes, y compris dans la vie publique. De même, l'ordonnance n°12/ PR/2018 instituant la parité dans les fonctions électives précise qu'un quota, d'au moins 30% est accordé aux femmes dans toutes les fonctions électives et nominatives. Ce quota est appelé à évoluer progressivement vers la parité¹⁷. Cette ordonnance est mise en application par le décret du 5 mars 2021.

Au Tchad, la décentralisation dont l'encadrement juridique a été amorcé depuis la constitution du 31 mars 1996, n'a été opérationnalisée qu'en 2012. En effet, par décret du Président de la République n°1421/PR/PM/MATD/2011 du 07 décembre 2011, les électeurs sont convoqués aux urnes pour voter leurs représentants locaux les 21 et 22 janvier 2012 conformément aux textes électoraux dans les « *quarante-deux (42) communes dont vingt-trois (23) chefs-*

¹⁴ *Démocratie locale*. Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n°13, IDEA International, 2021, p.32.

¹⁵ Maurice Diverger, *La participation des femmes à la vie politique*, op. Cit. p.5.

¹⁶ L'article 13 dispose que " *les Tchadiens des deux sexes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs " et " qu'ils sont égaux devant la loi "*. L'article 14 précise que " *l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale "* et " *qu'il a le devoir de*

veiller à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection de ses droits dans tous les domaines de la vie privée et publique".

¹⁷ Curieuse revendication pourtant que celle de parité dans nos démocraties. Les femmes n'ont-elles pas obtenu (ou presque) l'égalité de jure ? Si leur participation dans la représentation démocratique demeure relativement faible, n'est-ce pas en raison du retard de leur entrée dans la citoyenneté ? V. Françoise Gaspard, « Du patriarcat au fratriarcat. La parité comme nouvel horizon du féminisme », *Cahiers du Genre* 2011/3 (HS n° 2), pp.135-155.

lieux des régions [y compris la commune de la ville de Ndjamena], neuf (9) communes, chefs-lieux des départements et dix (10) communes d'arrondissements de Ndjamena ». Lors de ces élections, seulement 133 femmes ont été élues sur 947 élus locaux, soit 14%¹⁸. Ce qui atteste que la question de la représentation des femmes dans la sphère politique reste encore entière au Tchad. Elles y sont peu vues : aux élections législatives de 2002, on comptait en 35 sur un total de 427 candidats soit 8,20 % et celles de février 2011, elles ne sont que 145 sur 1418 candidats, soit 10,22 %. La troisième législature comporte 9 députés femmes soit 5,81 % des 155 sièges de la Chambre¹⁹. Ces pourcentages sont très faibles malgré la volonté politique qui commence à se manifester. Ceci à cause de la pesanteur socioculturelle. Comme de tout cela met à mal la démocratie tchadienne.

La sous-représentation des femmes dans l'exercice des fonctions électives entrave le plein épanouissement de la démocratie²⁰. Or, la thèse aujourd'hui dominante est que la démocratie comporte deux variétés : la démocratie directe²¹ et la

¹⁸ <https://tchadinfos.com/politique/tchad-le-reseau-des-femmes-elues-locales-souffle-sa-premiere-bougie/>. Consulté le 14 avril 2022.

¹⁹ Cf. Union Européenne. Rapport de la mission d'observation électorale Tchad 2011, Elections législatives-Déclaration Préliminaire, Elections dans une ambiance sereine et ouverte malgré des dysfonctionnements logistiques. Un pas en avant vers le renforcement du processus démocratique au Tchad. N'Djamena, le 13 février 2011.

²⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur la participation des femmes aux élections, Doc. 10202, 7 juin 2004.

²¹ Il n'est pas anodin de constater que la Suisse a mis en place les premiers instruments de la démocratie directe dès le XIX^e siècle. N'est-ce pas en effet Jean-Jacques Rousseau qui est à l'origine de la théorie de la souveraineté populaire et un fervent partisan de la démocratie directe ? On peut même lire sous la plume de celui qui aimait à s'appeler le « citoyen de Genève » : « *Quand on voit chez le plus heureux peuple du monde des troupes de paysans régler les affaires de l'État sous un chêne et se conduire toujours sagement, peut-on s'empêcher de mépriser les raffinements des autres nations, qui se rendent illustres et méprisables avec tant d'art et de mystères ?* ». Du contrat social, livre 4, chapitre 1er « Que la volonté générale est indestructible », Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1965, p. 437. V. Marie-Élisabeth Baudoin, « La démocratie directe : entre histoire et avenir », *Siècles* [En ligne], 37 | 2013, mis en ligne le 21 octobre 2013, consulté le 28 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/siecles/1099>.

démocratie représentative²². La démocratie directe est le système dans lequel le peuple exerce lui-même, la souveraineté²³. Certains estiment qu'il présente des inconvénients, tenant au risque de démagogie ou d'incompétence du peuple. Il est de toute manière, impraticable dans les grands États modernes. Aussi le peuple délègue-t-il l'exercice sa souveraineté²⁴ aux hommes qu'il choisit pour le représenter. Le régime représentatif est donc bien une variété de démocratie, dès lors qu'il est associé à l'élection au suffrage universel²⁵. Cette démocratie représentative est celle la plus répandue, mais la plus critiquée. Pourtant, à travers l'élection, le peuple confère la légitimité aux autorités des pouvoirs constitués²⁶. Et, même si dans certains cas, des exceptions existent²⁷, l'élection est le puissant canal de légitimation des élus²⁸. C'est à ce titre qu'elle est aujourd'hui plébiscitée pour

²² Initié par Montesquieu, dans son ouvrage *L'Esprit des lois* (1748), repris par l'abbé Sieyès en 1789, ce système a été consacré dans toutes Constitutions des pays d'Afrique noire francophone.

²³ Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 35^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2014, p.166.

²⁴ Il s'agit ici de la souveraineté nationale. Notion développée par Emmanuel Joseph Sieyès, la souveraineté appartient à la nation, une entité abstraite et indivisible. Cet ensemble est fictif puisqu'il ne se limite pas aux seuls citoyens présents, mais inclut les citoyens passés et futurs ; elle est supérieure aux sommes (les individus) qui la composent. V. Louis Favoreu, *Droit constitutionnel, op. Cit.*, 2019, p. 5.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Allah-Adoumbeye Djimadoumngar, « La désignation des autorités des pouvoirs constitués en Afrique francophone », *Annales de l'Université de N'Djaména*, Série B, 2019, p.8.

²⁷ Il faut observer que même s'il y a, à l'occasion, l'internationalisation du pouvoir constituant, celui-ci n'intervient généralement que dans le contexte précis, notamment celui des crises ou conflits socio-politiques. On note à cet effet non seulement l'internationalisation du pouvoir constituant, mais aussi la constitution. Voir

dans ce sens : Marie Guimezanes , « Les constitutions internationalisées : aspects théoriques et essai de typologie », *RGDIP*, 2002 p. 1 et ss ; Ondoua Alain, « L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux », *RTDH*, 2014, p. 438 et ss et Konan Missibah Line, « Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale », Thèse de doctorat en droit public, université de Nancy II, 20 décembre 2007, p. 271 et ss.

²⁸ Pendant longtemps, les conflits politico-idéologiques entre l'Est et l'Ouest ont contribué à écorner la légitimité des dirigeants et les chaos dans la gestion du pouvoir et des droits de l'Homme. On peut rapporter avec intérêt cette anecdote du Président américain John F. Kennedy qui disait que : « *Je sais qu'il est un salaud,*

désigner les gouvernants ; mais cela ne doit pas conduire à s'assurer que sa présence garantit l'existence d'une société démocratique²⁹. Ainsi, dans la démocratie représentative, le peuple se borne à choisir des représentants et leur remettre l'exercice de la souveraineté. Après le choix, c'est la volonté des représentants qui fait la loi et non la volonté du peuple. Selon Jean Jacques ROUSSEAU, « *Toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi. Le peuple d'Angleterre pense être libre ; il se trompe fort, il ne l'est que durant l'élection des membres du Parlement ; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde* »³⁰. Il n'y a donc qu'une fiction de démocratie

De ce qui précède, il convient de relever que vingt ans après la quatrième Conférence mondiale sur les femmes de Beijing et son Programme d'action, le monde a connu des avancées notables, mais « *aucun pays n'est parvenu à instaurer l'égalité totale entre les sexes et à autonomiser pleinement les femmes et les filles* »³¹. Dès lors, une question de droit mérite d'être posée : La femme est-elle représentée dans les élections locales au Tchad ?

mais c'est mon salaud, il n'est pas le salaud de Moscou ». Voir dans sens : Kokoroko Dodzi, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *RQDI*, 16 janvier 2003, p. 38.

²⁹ Bertrand Pauvert, *Droit constitutionnel : Théorie générale de la V^{ème} République*, 8^{ème} édition Revue et argumentée, Paris, Studyrama, 2017, p.84. Kokoroko Dodzi, « Les élections disputées en Afrique ... », *idem*, p. 118. L'auteur relève que « *Les dysfonctionnements sont visibles à diverses étapes du processus électoral. Au niveau pré-électoral, l'examen des modes de désignation des membres des juridictions constitutionnelles, acteurs en amont et en aval du processus électoral, révèle des dosages savants où la volonté d'assurer une composition diversifiée et indépendante cède souvent au souci de garantir une certaine prééminence du chef de l'État, d'abord par la forte proportion de membres choisis directement par lui, ensuite par le droit de nomination accordé à de hauts magistrats souvent assez proches du pouvoir en place* ». Voir également dans ce sens : Gaudusson Jean. Du Bois, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°13/ 2002, p. 101. À l'analyse de ces auteurs, la légalité n'enduit pas systématiquement la légitimité.

³⁰ Du contrat social, Livre III, chap. 15, « *Des députés ou représentants*

³¹ Commission de la condition de la femme : l'égalité entre les sexes défendue comme gage du succès du programme de développement pour l'après-2015. <https://www.un.org/press/fr/2015/fem2029.doc.htm>. Consulté le 20 avril 2022.

La représentativité des femmes, symbolisée par les droits qui leur sont accordés, varie donc en fonction des rapports existants au sein de la société entre les femmes et les hommes, et non pas en fonction de leurs sexes uniquement, justifiant ainsi la distinction entre la notion de genre et de sexe³². Il s'agit de la perspective de genre³³. C'est d'ailleurs la curiosité scientifique qui a motivé le choix de ce thème à travers le Tchad ; un pays où la femme est reléguée au second rang tant sur le plan sociétal, culturel, politique qu'administratif. Néanmoins, relativement à la question posée, la réponse apparaît fondamentalement claire, malgré les pesanteurs socio-culturelles et politico-administratives. La place de la femme dans la sphère politique est juridiquement reconnue malgré des réticences et des négligences observées çà et là.

Nous avons d'ores et déjà compris que les méthodes utilisées, quelle que soit leur nature, permettent d'atteindre des résultats attendus. Même si l'étude porte essentiellement sur l'ordre juridique tchadien, la méthode comparative ne sera pas occultée, car elle nous permet de comparer le système juridique étudié dans son contexte précis et ceux d'ailleurs.

À cet égard, il faut préciser, que l'adoption des textes réglementaires sur le quota accordé à la femme tchadienne a été difficile en raison des réticences, voire des résistances constatées. Malgré tout, la représentativité de la femme tchadienne dans les élections locales est formellement reconnue (I). Cependant, il faut préciser que celle-ci est visiblement négligée (II).

³² Yann Franc de Ferrière, *La place des droits des femmes et égalité des genres en droit international dans la construction d'un Etat post-conflit : le cas du Timor-Oriental*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Toulon, 2017, p.19.

³³ La notion de genre désigne les différences non-biologiques entre les femmes et les hommes, des différences qui appartiennent en conséquence à la sphère du social ou socialement construites. N'étant pas biologiques, ces différences ne seraient pas immuables. De fait, les relations de genre seraient dynamiques et influencées par des facteurs exogènes, évoluant notamment en fonction de la culture et du temps. Yann Franc de Ferrière, *Ibid.*

I- Une représentativité formellement reconnue

Le droit des femmes à prendre part aux élections a fait de grands progrès en Afrique en général et au Tchad en particulier. Les femmes se sont vaillamment battues, et avec l'aide des partenaires internationaux, des conventions internationales adoptées à cet effet pour obtenir le droit de voter comme celui d'être élues. Ces droits ne sont plus discutables. Ils figurent dans les différentes législations. Ce qui traduit une avancée non négligeable pour la démocratie tchadienne (A). À cela, s'ajoute la manifestation de la volonté politique des autorités (B) d'accorder une place importante à la femme.

A. Une avancée formellement actée

Renouveler la politique, rajeunir ses méthodes, moderniser ses pratiques, transformer ses manières de faire, la rendre plus démocratique et changer ses contenus³⁴ ; telles sont les sources de motivations des gouvernements libéraux pour encourager la participation des femmes aux élections locales. La thématique du changement par les femmes est aujourd'hui largement médiatisée à travers le débat sur la parité, pour légitimer l'accès des femmes aux responsabilités politiques en soulignant les « *qualités féminines* » dont elles seraient naturellement dotées et qui pourraient rendre à la politique son humanité³⁵. Ainsi, en assurant la promotion de la démocratie participative et l'amélioration de l'accès des femmes aux politiques publiques, les différentes Constitutions que le Tchad a connues ainsi que les textes réglementaires ont servi de fondement juridique à la reconnaissance de la place de la femme aux élections locales (1). Ces textes ont été un tournant majeur dans les modes de

³⁴ Eléonore Lépinard, « Les femmes vectrices de changement en politique locale : réalités et illusions d'un discours consacré », Presses universitaires François-Rabelais, 2004, pp. 339-356 ; v. Méda Dominique, *le temps des femmes, pour un nouveau partage des rôles*, Paris, flammariion, 2001 ; v. Landes J. B. (ed.), *feminism : the public and the private*, oxford, new york, oxford u.p, 1998 ; phillips A. (ed.), *Feminism and politics*, oxford, new york, oxford u.p, 1998.

³⁵ Laure Bereni, Eléonore Lépinard, « Les femmes ne sont pas une catégorie » les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 2004/1 (Vol. 54), pp. 71-98.

gouvernance locale en renforçant la participation de la femme au processus de prise de décision. Cette avancée est rendue possible grâce à la manifestation de la volonté politique des gouvernants (2).

1. Une reconnaissance juridique avérée

Le fondement juridique de la reconnaissance de la place des femmes dans les élections locales se trouve dans l'ordonnance n°12/PR/2018 instituant la parité dans les fonctions électives. Cette ordonnance précise qu'un quota, d'au moins 30%, est accordé aux femmes dans toutes les fonctions électives et nominatives. Celle-ci est complétée par le décret du 5 mars 2021 portant application de ladite ordonnance. Sans conteste, dans le domaine de la gouvernance démocratique³⁶, cette ordonnance constitue une des avancées phares du gouvernement au cours de ces dernières années. Le processus qui a abouti aujourd'hui à l'adoption de cette loi est le résultat d'actions menées par les divers acteurs de la gouvernance démocratique. Il sert base à la Constitution tchadienne qui consacre l'égalité des sexes devant la loi, la lutte contre les discriminations et la protection des droits des femmes y compris dans la vie publique. La Constitution dispose en son article 13 que « *les Tchadiens des deux sexes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs* » et « *qu'ils sont égaux devant la loi* ». L'article 14 renchérit en ces termes : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale* » et « *qu'il a le devoir de veiller à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection de ses droits dans tous les domaines de la vie privée et publique* ». Ces mesures d'ordre constitutionnel sont renforcées par les instruments juridiques internationaux dont le Tchad est partie. Il s'agit par exemple de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à

³⁶ C'est un mode de gouvernance dans lequel le fonctionnement de l'organisation, la fabrication des décisions et les relations entre les membres sont régis selon des pratiques démocratiques fondées sur la transparence, la participation et la collaboration.

l'égard des femmes (CEDEF)³⁷ et du Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo)³⁸.

Au Burkina Faso par exemple, la loi est très explicite sur la question de la place de la femme dans les élections locales. Il en est ainsi de l'adoption de la loi n°010-2009/AN du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et aux élections municipales. La loi sur les quotas vise à permettre à l'un ou à l'autre sexe, sans distinction à prendre part à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants élus³⁹. Au Niger aussi, il a été institué, par la loi n°2000-008 du 7 juin 2000, un système de quota dans les fonctions électives, au Gouvernement et dans l'administration de l'Etat. Le décret n°2001-56/PRN/MDSP/PF/PE du 28 février 2001 vient préciser les modalités d'application de cette loi. Aussi, l'article 3 de cette loi dispose que : « *lors des élections législatives ou locales, les listes présentées par parti politique, groupement des partis politiques ou regroupement de candidats indépendants, doivent comporter des candidats titulaires de l'un et de l'autre sexe* ». Lors de la proclamation des résultats définitifs, la proportion de candidats élus, de l'un ou de l'autre sexe, ne doit pas être inférieure à 10%⁴⁰. Il en est de même au Sénégal où la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives est

³⁷ Voir l'article 4 de la Convention interdisant toute discrimination à l'égard de la femme.

³⁸ Se référer à l'article 9 relatif au « *droit de participation au processus politique et à la prise de décisions* ».

³⁹ Cf. La loi n°010-2009/AN du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et aux élections municipales ; Réseau des Organisations Féministes d'Afrique Francophone (ROFAF), 07 mai 2012. « Burkina Faso: Caucus genre Consolidation des acquis de la loi sur le quota » : <http://www.rofaf.org/actualites/761-burkina-faso-caucus-genre-consolidation-des-acquis-de-la-loi-sur-le-quota>.

⁴⁰ Cf. La loi n°2000-008 du 7 juin 2000 ; Le décret n°2001-56/PRN/MDSP/PF/PE du 28 février 2001 ; « Le Niger en quête d'un souffle nouveau : Mariama Gamatie Bayard, candidate à la présidentielle », publiée par RaCINN HADIN'KAY. 7 Janvier 2011 ; « Les sièges à l'Assemblée passent de 113 à 171 et le quota du genre rehaussé de 10 à 15 % dans les fonctions électives », publiée par Le Sahel.

adoptée. L'innovation majeure de la loi sénégalaise sur la parité est son caractère contraignant. Les articles 1 et 2 sur la parité absolue disposent que « *les listes de candidatures doivent être alternativement composées de personnes des deux sexes, et que lorsque le nombre de membres est impair, la parité s'applique au nombre pair immédiatement inférieur. Les listes de candidatures doivent être conformes à cette disposition sous peine d'irrecevabilité*⁴¹ ». Dans le même sillage, les quotas de la France (de 45%) ont été introduits en 1999/2000, aboutissant à un parlement avec 12,2% de femmes représentées en 2002⁴².

Comparativement aux lois de ces trois pays d'Afrique de l'Ouest, le Tchad est loin du caractère absolu de la parité homme/femme dans les instances décisionnelles ou dans les élections locales. Toutefois, la reconnaissance juridique est actée. Ce qui marque le progrès démocratique tant recherchée afin de comprendre que la participation des femmes à la vie politique est une nécessité pour la démocratie. La mise en œuvre de ces instruments juridiques consacrant le droit politique de la femme tchadienne ne pourra être possible que lorsqu'elle est accompagnée de la volonté politique des hautes autorités. Cette volonté est manifeste et présente.

2. Une manifestation de la volonté politique présente

La manifestation de la volonté politique pour la reconnaissance de la place de la femme dans les instances décisionnelles au Tchad est marquée par l'adoption du « *Document de Politique Nationale Genre du Tchad* » en 2011 par le Ministère de

⁴¹ Cf. Augustin Coly, Contribution : La parité existe-t-elle réellement au Sénégal ? Inter Press Service (IPS), 12 décembre. « POLITIQUE-SENEGAL : La parité dans la constitution ». Disponible sur Presafrik, Mardi 18 Mai 2010. « Parité au Sénégal, Femme Africa Solidarité apprécie » : http://www.pressafrik.com/Parite-au-Senegal-Femme-Africa-Solidarite-apprecie_a29147.html.

⁴² La loi n°2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ; la loi n°2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, etc.

l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale⁴³. Elle marque la concrétisation des engagements nationaux, internationaux et africains au regard de l'édification d'une société démocratique et d'un État de droit dans lequel, l'égalité entre les femmes et les hommes constitue une valeur fondamentale. Elle offre l'occasion au Gouvernement tchadien d'harmoniser les différents engagements régionaux et internationaux signés et ratifiés avec la législation nationale en vue de marquer la fin de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes. À cet égard, le Tchad s'engage fermement à corriger les inégalités de genre qui sont à l'origine d'une faible performance de développement⁴⁴. L'instauration d'un quota d'au moins 30% accordé aux femmes dans toutes les fonctions électives et nominatives⁴⁵ traduit la réalité de cette volonté manifeste du Gouvernement tchadien. Ce quota constitue une avancée remarquable dans ce contexte tchadien, caractérisé par une participation politique traditionnelle quasi inexistante des femmes. Entendues au sens large, les fonctions électives intègrent l'élection présidentielle, les élections législatives et plus particulièrement les élections locales, objet de cette étude. Ainsi, conscient de la sous-représentation des femmes dans l'exercice des fonctions électives, les efforts continuent d'être faits afin que le plein épanouissement de la démocratie soit effectif.

En plus, il faut préciser que les différentes Constitutions de l'ère démocratique tchadienne consacrent l'égalité entre les tchadiens de deux sexes⁴⁶. La problématique genre est prise en compte à tous les niveaux⁴⁷. Plusieurs projets ont été mis en œuvre et des lois et règlements ont été adoptés et appliqués, dans le cadre de la promotion de l'égalité entre l'homme et la femme, entre la fille et le garçon.

⁴³ Appui à la préparation des femmes candidates aux élections au Tchad, Manuel de la participante, 2010, p.36. www.eisa.org.za. Consulté le 25 avril 2022.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Cf. l'ordonnance n°12/PR/2018 instituant la parité dans les fonctions électives.

⁴⁶ La toute première Constitution tchadienne de l'ère démocratique est celle adoptée par voie référendaire en 1996 et révisée en 2005.

⁴⁷ L'exemple de la SNRP, document fédérateur de toutes les stratégies sectorielles de développement ayant pour thème central « *le développement humain* » démontre bien cela.

En effet, la représentativité politique des femmes comprend un large éventail d'actions et de stratégies à mettre en place. Il peut s'agir : du vote et de l'éducation civique, des électeurs, de la candidature aux élections nationales et locales, le soutien aux candidats dont le programme politique défend de l'équité de genre, des campagnes contre les « *politiques anti-droits des femmes* »⁴⁸. L'opérationnalisation du document d'orientation en matière de genre par exemple, contribue à l'amélioration du statut social, économique, juridique et politique de la femme dans la perspective d'un développement durable. Elle entend de parvenir à court, moyen et long termes, à réaliser l'équité et l'égalité de genre par l'instauration d'un environnement favorable à l'institutionnalisation du Genre dans les politiques, programmes et projets de développement et dans la gouvernance. Elle permettra d'impulser au niveau de tous les acteurs, des réflexes genres sensibles en vue d'un changement de comportement favorable, au respect du droit à la différence et à l'égalité des sexes dans l'accès à la gestion et au contrôle des affaires nationales, locales et familiales.

Dans certains pays africains, notamment en Mauritanie, au Niger, au Sénégal et au Burkina Faso, cette manifestation de la volonté politique en faveur de la femme est agissante. La Mauritanie a adopté en 2006 une ordonnance en vue de promouvoir un meilleur accès des femmes aux mandats électifs. L'ordonnance n°2006-029 du 22 août 2006, avait introduit le principe volontariste d'un quota de représentation des femmes au sein des futurs conseils municipaux et assemblées parlementaires. Au Niger, la loi n°2000-008 du 7 juin 2000, instaure un système de quota dans les fonctions électives, au Gouvernement et dans l'administration de l'Etat. Au Sénégal, la loi n° 2010-11 du 28 mai 2010, instituant la parité absolue Homme-Femme dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives a été adoptée. Au Burkina Faso, la loi n°010-2009/AN du 16 avril 2009 portant fixation de quotas aux élections législatives et aux élections municipales a été adoptée bien qu'il y ait encore beaucoup

⁴⁸ Appui à la préparation des femmes candidates aux élections au Tchad, Manuel de la participante, *op. cit.*, p.39.

à faire pour garantir son application effective dans la pratique⁴⁹. Les différentes législations sur les quotas dans les Etats ci-haut cités sont en réalité des innovations majeures quant à l'avancée de la démocratie dans le continent noir. Aussi, ces documents politiques n'ont-ils pas été simplement adoptés mais traduits dans les faits. L'on constate qu'il y a effectivement une participation des femmes dans les élections locales. Il sied maintenant de démontrer cette effectivité.

B. Une participation assurée

Au cours de ces dernières années, les femmes ont accompli de grands progrès dans le droit de participer aux élections, même si les progrès relatifs à leur pleine participation à la vie démocratique restent inégaux⁵⁰. La participation politique des femmes est une composante clé de la démocratie⁵¹. C'est pourquoi les États africains doivent faire en sorte que les normes africaines soient convenablement respectées dans un processus électoral démocratique, et que les femmes aient une chance équitable à la fois d'élire librement le candidat de leur choix et d'être elles-mêmes élues. À l'heure actuelle, la participation effective des femmes aux élections en général et aux élections locales au Tchad en particulier n'est plus à démontrer. Il faut démontrer, sans se tromper, qu'il y a une participation effective des femmes aux élections locales au Tchad (1). Ce qui constitue une avancée non négligeable de la démocratie participative (2).

1. Une participation effective aux élections locales

Cette affirmation est vérifiable à travers les premières élections locales qui ont eu lieu au Tchad les 21 et 22 janvier 2012.

⁴⁹ Réseau des Organisations Féministes d'Afrique Francophone (ROFAF), 07 mai 2012. « Burkina Faso : Caucus genre – Consolidation des acquis de la loi sur le quota » : <http://www.rofaf.org/actualites/761-burkina-faso-caucus-genre-consolidation-des-acquis-de-la-loi-sur-le-quota>. Consulté le 26 avril 2022.

⁵⁰ Paschal Mooney, La participation des femmes aux élections, Rapport de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, Doc. 10202, 7 juin 2004 précité.

⁵¹ *Ibd.*

Ces dates ont marqué l'histoire politique locale au Tchad avec un succès de 133 femmes élues sur 947 élus locaux, soit 14% sur les « *quarante-deux (42) communes des vingt-trois (23) chefs-lieux des régions [y compris la commune de la ville de Ndjamena], neuf (9) communes, chefs-lieux des départements et dix (10) communes d'arrondissements de Ndjamena* ». Ce chiffre est faible, mais encourageant pour une jeune démocratie. À l'heure actuelle, la femme tchadienne est combative sur le respect du quota dans les fonctions électives et nominatives. Ce qui lui donnera une nouvelle chance pour rehausser ce quota alloué. À titre illustratif, les 11 et 12 mars 2022, la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), la Ligue tchadienne des droits de l'Homme (LTDH) et le Comité de suivi de l'appel à la paix et à la réconciliation (CSAPR) ont organisé, à N'Djaména, un atelier d'échanges et de formation des femmes leaders de la société civile sur la participation des femmes dans la gouvernance démocratique. Cette activité s'est déroulée dans le cadre du projet « *Ma voix Compte 2* »⁵², avec le soutien de l'Union Européenne. De telles initiatives visent à renforcer une dynamique chez les femmes à revendiquer voire à défendre leurs droits auprès du Gouvernement tchadien.

Sur le plan législatif, l'on note des chiffres assez modestes : aux élections législatives de 2002, on comptait 35 femmes sur un total de 427 candidats soit 8,20 % alors que pour le scrutin de février 2011, il y a 145 femmes sur 1418 candidats soit 10,22 %. La troisième législature comporte 9 députés femmes soit 5,81 % des 155 sièges de la Chambre⁵³. Ces pourcentages sont très faibles certes, mais ils marquent une progression dans la promotion de l'égalité du genre.

En Afrique en général, l'on note une nette progression au Sénégal. Lors des élections locales de 2014, les premières, après

⁵² <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/tchad/tchad-femmes-transition-politique>. Consulté le 26 avril 2022.

⁵³ Cf. Union Européenne. Rapport de la mission d'observation électorale Tchad 2011, Elections législatives-Déclaration Préliminaire, Elections dans une ambiance sereine et ouverte malgré des dysfonctionnements logistiques. Un pas en avant vers le renforcement du processus démocratique au Tchad. N'Djamena, le 13 février 2011.

l'adoption de la loi sur la parité, le pourcentage de femmes élues est passé de 15,9% en 2009 à 47% en 2015, soit 14 000 femmes sur 29 787 élus. Sur le législatif, le 22% (soit 33 députés) pour la législature 2007-2012, l'effectif des femmes députées est passé à 43,3% (soit 64 députés) pour la législature 2012-2017⁵⁴. Au Mali, sur les 703 Maires, il y a huit (8) femmes. Sur 10.774 conseillers communaux, il y a 927 femmes⁵⁵. Ces observations montrent très clairement que les femmes sont sous-représentées dans les postes politiques mais au regard du contexte culturel, socio-politique africains, l'on doit au contraire noter une amélioration dans la représentativité politique des femmes dans ces pays.

En Europe, cinq (5) pays disposent d'une législation en matière de quotas pour les parlements nationaux. La Belgique a mis en place un quota de 33 % en 1994 qu'elle a revu à la hausse en 2002, à savoir que 35,3% de femmes étaient représentées au parlement lors des élections de 2003. Le quota de la Bosnie-Herzégovine (de 33%) a été introduit en 2001, pour un résultat de 16,7% de femmes en 2002. Les quotas de la France (de 45%) ont été introduits en 1999/2000, aboutissant à un parlement avec 12,2% de femmes représentées en 2002. Le quota de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de 30% a donné lieu à un parlement comprenant 18,3% de femmes en 2002. Les quotas de la Serbie-Monténégro de 30% (pour la Serbie uniquement), introduits en 2002, ont abouti à une représentation de 7,9% de femmes en 2003. Ces résultats démontrent que les quotas doivent être soigneusement mis en place, si l'on veut qu'ils donnent des résultats positifs. Au regard de ces éléments, quelles que soient les critiques formulées au principe de quota ou de parité dans la reconnaissance des droits politiques de la femme, nous en dirons qu'ils témoignent d'une avancée de la démocratie dans les jeunes États d'Afrique noire francophone.

⁵⁴ Presafrik, Mardi 18 Mai 2010. « Parité au Sénégal, Femme Africa Solidarité apprécie : http://www.pressafrik.com/Parite-au-Senegal-Femme-Africa-Solidarite-apprecie_a29147.html. Consulté le 26 Avril 2022.

⁵⁵ <http://www.maliweb.net/politique/conseil-des-ministres/communiqué-du-conseil-ministres-du-mercredi-30-juillet-2014-439382.html>. Consulté le 26 avril 2022.

2. Une avancée de la démocratie

La sous-représentation des femmes à tous les niveaux de gouvernement entraîne un déficit démocratique. En effet, il a été prouvé à maintes reprises que l'hétérogénéité d'un groupe permet de prendre de meilleures décisions. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'une tâche aussi difficile que celle de représenter les intérêts des citoyens au niveau local⁵⁶. Souvent influençant les politiques en matière de logement, de sécurité, de transport et d'économie, l'administration locale prend des décisions importantes qui affectent la vie des femmes et des hommes. La participation et représentation des femmes aux processus décisionnels locaux est essentielle pour prioriser les questions relatives aux femmes dans les agendas des administrations locales⁵⁷. Aujourd'hui, nul ne peut ignorer ce degré de la démocratie représentative au Tchad. Les femmes sont présentes dans les fonctions électives et nominatives à divers degrés. Les statistiques présentées sur le point 1 intitulé « *Une participation effective aux élections locales* » sont une théorie d'école. L'échelon local est souvent la première marche vers la participation politique. C'est fréquemment à ce niveau que la culture démocratique se construit dans l'esprit des citoyens et que ceux-ci fasse l'expérience au quotidien, des conséquences pratiques des choix politiques et de l'influence des processus décisionnels sur leur vie⁵⁸.

L'administration locale est présentée comme un espace important pour les femmes : on la considère comme le niveau administratif le plus accessible pour elles, où l'on traite des questions de reproduction et de gestion communautaire, questions qui représentent leurs préoccupations principales⁵⁹. Les représentants locaux, « *plus proches de la réalité* », auraient probablement plus de chances de défendre ces intérêts. La décentralisation devrait donc

⁵⁶ Diane Lamoureux, *Citoyennes ? Femmes, droits de vote et démocratie*, Montréal, Les Éditions du Remue-Ménage, 1989, p. 124

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Elliot Bulmer, *Op.cit.*, p.8.

⁵⁹ Amanda Williamson, Pearl Sithole, Alison TODDES, « Décentralisation et participation des femmes aux plans de développement intégré (PDI) en Afrique du Sud [1] », *Afrique contemporaine* 2007/1 (n° 221), pp.107-130.

profiter aux femmes en leur octroyant d'importantes opportunités d'exprimer leurs points de vue, et d'user de leur influence sur le processus de prise de décision au niveau local⁶⁰. C'est d'ailleurs le cas notons que dans le cadre de la décentralisation. On peut imaginer que, puisque la collectivité locale est le premier échelon de la démocratie et que les femmes possèdent une solide réputation locale de militantes, de travailleuses sociales ou de leaders de groupes d'action de quartiers, elles pourraient ainsi se former à la vie politique et en gravir ensuite les différentes étapes⁶¹.

Le débat sur la parité a suscité de nombreux arguments pour légitimer l'accès des femmes au pouvoir politique. Celui-ci impute aux femmes une capacité à changer la politique, dans ses règles, ses manières de faire et ses contenus ont été particulièrement utilisés. Novices, « *différentes* »⁶², les femmes ont été parées de toutes les qualités et se sont trouvées investies d'une mission de changement⁶³.

Le mouvement féministe se réclame largement des valeurs démocratiques pour faire avancer la condition des femmes, en particulier en ce qui concerne leur participation aux affaires publiques⁶⁴. Les femmes considèrent qu'il existe un lien entre l'élection ou la nomination de femmes à des postes de pouvoir et l'amélioration des conditions de leurs vie des femmes, ce en quoi elles ont raison⁶⁵. Autrement dit, les revendications féministes touchent principalement trois aspects : l'accès des femmes aux postes représentatifs, leur représentation politique et la prise en

⁶⁰ *Ibd.*

⁶¹ Isabelle Milbert, *Processus de décentralisation municipale et environnement urbain : quelles perspectives pour les femmes ?* Graduate Institute Publications, Genève, 1995.

⁶² Eléonore Lepinard, *Les femmes vectrices de changement en politique locale : réalités et illusions d'un discours consacré*, op. Cit., pp. 339-356.

⁶³ Junter-Loiseau, « La démocratie locale à l'épreuve des femmes : le cas des élues à Rennes », in Martin J. (dir.), *La parité, Enjeux et mise en œuvre*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1998.

⁶⁴ Amanda Williamson, Pear I Sithole, Alison Todes, *Décentralisation et participation des femmes aux plans de développement intégré (PDI) en Afrique du Sud [1]*, op. Cit., pp. 107-130.

⁶⁵ *Ibd.*

considération de leurs intérêts et de leurs besoins par les pouvoirs publics⁶⁶. Le discours féministe aborde souvent indifféremment ces trois notions et il peut en résulter une certaine confusion dans les concepts qu'il faille nécessairement éviter⁶⁷.

L'analyse du droit selon une approche de genre, ne se limite pas à l'étude des inégalités juridiques entre les sexes dans chaque branche du droit. Elle tend également à mettre en évidence la manière selon laquelle le droit participe à « *façonner des identités "genres" malgré son apparente neutralité* »⁶⁸ et permet d'apporter un éclairage spécifique sur plusieurs sujets importants, notamment pour les femmes ; des sujets traditionnellement peu explorés, d'un point de vue juridique par la doctrine⁶⁹. Ces regards conduisent à dire que le droit n'a pas totalement résolu le problème de la femme tchadienne. La pratique montre que la place accordée à la femme est relativement négligée.

II- Une représentativité visiblement négligée

« *Elle laisse son corps sur une chaise longue ; elle lui permet de s'abandonner coquettement aux grâces de la nonchalance éveillée, de la paresse qui semble faire quelque chose* »⁷⁰. Cette description de la femme mondaine a permis d'attribuer à la femme une image négative : elle serait oisive, dispendieuse, peu encline à s'occuper de son intérieur⁷¹. Malgré la reconnaissance universelle et régionale des

⁶⁶ Giovanni Sartori, *Théorie de la démocratie*, Paris, Librairie Armand Colin, 1973, pp. 393- 394.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Achin Catherine, Bereni Laure (dir.), *Dictionnaire genre & sciences politiques - concepts, objets, problèmes*, Presses de Sciences Po, 2013.

⁶⁹ A l'image des questions de quotas, de la reconnaissance du travail domestique, de l'accès à la justice, de la violence, de l'autonomie, du multiculturalisme ou encore de la persistance des stéréotypes. Voir : Yann Franc de Ferrière, *La place des droits des femmes et égalité des genres en droit international dans la construction d'un Etat post-conflit : le cas du Timor-Oriental*, op. cit., p. 21.

⁷⁰ Edmond et Jules de Goncourt, *La femme au XVIII^{ème} siècle*, Paris, 1864, (rééd. 1986), t. 1, chap. 3 : « la dissipation du monde ».

⁷¹ Aurélie Chatenet, « La femme, maîtresse de maison ? Rôle et place des femmes dans les ouvrages d'économie domestique au XVIII^{ème} siècle », *Histoire, économie & société*, 2009/4 (28e année), pp. 21-34.

droits de la femme, la constitutionnalisation du principe de l'égalité entre les deux sexes, l'instauration des quotas et des parités, la place de la femme tchadienne dans les élections locales semble être négligée. Cela est perceptible à travers la survivance de l'inégalité (A) entre l'homme et la femme d'une part et les insuffisances observées dans les lois sur le quota et la parité (B) d'autre part.

A. La survivance des inégalités

Si la sous-représentation des femmes en politique est un constat largement partagé au Tchad et partout ailleurs, les raisons de cette sous-représentation des femmes sont encore imparfaitement comprises et donnent lieu à de nombreux débats. Parmi les explications possibles, l'hypothèse d'une discrimination des électeurs à l'encontre des femmes est fréquemment avancée, mais peu souvent étayée⁷². Le principe de quota en politique semble encore bien lointain. Cela s'explique par le non-respect de ce principe (1) d'une part et les pesanteurs socio-culturelles (2) qui constituent un obstacle majeur d'autre part.

1. Le non-respect du principe de quota

Au Tchad, l'absence de cadre légal sur la parité ou le non-respect des quotas ne favorise guère l'essor politique des femmes. La plupart des partis politiques conviennent de la nécessaire implication des femmes dans la politique, mais celles-ci occupent rarement des postes clés dans les organes de décision tels que la présidence, le secrétariat général etc. L'effectivité de la volonté politique en faveur de Genre demeure une utopie. Depuis l'avènement de la démocratie au Tchad, le processus de l'intégration du genre dans les stratégies, programmes et projets de développement a été amorcé. En effet, le pays a identifié cette stratégie pour remédier à l'écart qui existe entre le droit et la pratique dans le domaine de l'égalité et de l'équité entre l'homme et la femme. Cela s'est traduit par l'adoption de document

⁷² Jean-Benoît Eyméoud et Paul Vertier, *Discrimination de genre et élections locales*, Note de l'IPP n°51, 2018, p.1.

de politique nationale de genre en 2011, mais l'on est toujours loin de la réalité. Malgré les progrès enregistrés, il apparaît que le statut social, économique, juridique et politique de la femme tchadienne reste caractérisé par une insuffisance d'opportunités politiques et économiques, une faible implication dans les prises de décisions à tous les niveaux, ainsi qu'un accès limité aux services sociaux de base. De même, la parité en politique semble encore lointaine. Le Tchad ne dispose d'aucun texte sur la parité comme c'est le cas au Sénégal. Comme le rappelle Rose Marie Lagrave, le débat sur la parité a consacré « *une approche essentialiste des rapports entre les sexes dans la société française* ». En outre, « *les théoriciennes de la parité reprennent, à leur compte, la thèse d'une culture féminine marquée au sceau de l'altruisme et d'une absence de compétition agressive, seuls capables de transformer les mœurs politiques viriles*⁷³ ». Mais c'est précisément cette façon de justifier l'accès des femmes au pouvoir politique qui a convaincu le législateur, et ceci n'est pas sans conséquences sur les pratiques sociales qui en découlent⁷⁴.

Au Sénégal, la loi sur la parité a suscité beaucoup d'espoir lors de son adoption en 2010. Plus de 10 ans après son adoption, la loi peine à être appliquée de manière effective. De grandes disparités demeurent dans la représentation des femmes dans les Commissions à l'Assemblée Nationale, aux niveaux des gouvernements régionaux, locaux et dans d'autres sections de la fonction publique et du système politique et administratif en général. Jusqu'en octobre 2021, 98 % des mairies du pays sont dirigées par des hommes⁷⁵. L'introduction de lois sur les quotas a produit des résultats mitigés⁷⁶. Certains pays tels que

⁷³ Lagrave Rose Marie, « Une étrange défaite : la loi constitutionnelle sur la parité », *Politix*, vol. 13, n° 51, 2000, p.114.

⁷⁴ Eléonore Lepinard, *Les femmes vectrices de changement en politique locale : réalités et illusions d'un discours consacré*, op. cit., p.15.

⁷⁵ Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), Combats pour la parité La Campagne "Avec la Parité, consolidons la démocratie", Dakar, 2011 : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/memoires/syllamemoir.pdf>.

Consulté le 26 avril 2022.

⁷⁶ *Ibd.*

le Niger ont enregistré des changements positifs, tandis que la mise en œuvre a été faible dans d'autres pays à l'instar du Burkina Faso.

La France a rencontré récemment des obstacles constitutionnels dû à ses actions positives et enregistrait parallèlement de faibles taux de représentation des femmes. Grâce aux changements apportés aux lois électorales et constitutionnelles en 1999-2000, la France dispose à présent des politiques de quotas les plus appropriées en Europe⁷⁷. A l'instar du Royaume-Uni, la France pratique le scrutin uninominal⁷⁸ pour les élections parlementaires, ce qui complique l'application du principe de parité. Les mesures d'action positive ne peuvent surmonter cet obstacle structurel, ce qui explique le résultat décevant de 12,2% de femmes élues lors des élections générales de 2002⁷⁹. A cette question de non-respect du quota issue du principe de parité, s'ajoutent les facteurs socio-culturels comme véritable obstacle.

2. Les facteurs socio-culturels

Nous savons que la place de la femme dans la vie politique est un enjeu majeur de politique publique. Leur participation dans le processus de prise de décision politique est un droit, reconnu par les droits humains universellement⁸⁰, et entièrement acté par leur pays comme l'une des conditions requises par les principes démocratiques. Mais des facteurs socio-culturels entravent le rôle et la place de la

⁷⁷ Rapport de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, Doc N° 9629, renvoi N° 2789 du 27 janvier 2003.

⁷⁸ Le scrutin uninominal, ou scrutin uninominal majoritaire, est un système électoral dans lequel une seule personne est élue lors d'un scrutin. Il peut être utilisé soit pour pourvoir une fonction unique, soit pour élire une assemblée, en divisant le territoire en autant de circonscriptions que de sièges à pourvoir.

⁷⁹ Rapport de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, *op. cit.*, p.12.

⁸⁰ Voir par exemple l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) : « *l'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales, visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes, n'est pas considérée comme un acte de discrimination, tel qu'il est défini par la présente Convention. Mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes illégales ou distinctes ; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité des chances et de traitement ont été atteints* ».

femme dans la sphère politique tchadienne. Les partis et le processus politiques reproduisent les préjugés et les stéréotypes de la société en général pour empêcher la femme tchadienne de s'affirmer. Beaucoup de préjugés obstruent l'accès des femmes en politique : « *la place des femmes est au foyer* », « *les femmes sont trop honnêtes pour faire de la politique* », « *les femmes ne peuvent pas diriger* », « *les femmes n'ont pas assez d'expériences* ⁸¹ », disent les acteurs politiques conservateurs. À cela s'ajoute d'autres facteurs, tels l'emploi de temps très chargé des femmes et des filles, les mariages forcés et précoces, les stéréotypes sexistes, les viols et harcèlements sexuels, et les préférences pour les garçons, limitent l'accès des filles et des femmes aux facilités éducationnelles. De même, les lois et pratiques coutumières et religieuses demeurent encore les références pour la majorité de la population tchadienne. La société tchadienne est caractérisée par une riche diversité culturelle, matérialisée par la coexistence de plus de 25 groupes ethniques avec de modes d'organisation disparates mais jouissent tous du mode patriarcal qui confère à l'homme une suprématie sur la femme⁸². Ces valeurs culturelles fondées sur les us et coutumes spécifiques à chaque groupe sont renforcées par la religion⁸³.

D'autres obstacles sont à signaler. D'abord, l'entrée ou non en politiques des femmes sont plus retissantes et peu confiantes à s'associer aux hommes, ce qui peut les dissuader d'envisager des carrières dans des milieux compétitifs, *a fortiori* dans des univers concurrentiels comme la politique⁸⁴. Le second réside dans la réaction des partis par rapport aux candidatures féminines. Des partis ayant des réticences à l'égard de candidatures féminines investissent moins de femmes que d'hommes, soit se réservent le droit d'investir des

⁸¹ Appui à la préparation des femmes candidates aux élections au Tchad, Manuel de la participante, Op. Cit., p.30.

⁸² Cf. Document de politique National Genre du Tchad, op. Cit., p. 18.

⁸³ *Ibd.*

⁸⁴ Jean-Benoît Eyméoud, Paul Vertier, *Discrimination de genre et élections locales*, 2020. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02515504>. Consulté le 27 avril 2022.

candidates dans des circonscriptions particulièrement difficiles à gagner⁸⁵.

En outre, la variété de systèmes électoraux et les nuances de leur application dues aux particularités de chaque pays créent un cadre juridique et normatif qui conditionne la participation des femmes dans la sphère politique. Les systèmes électoraux, dans la mesure où ils ne sont pas neutres sur le plan du genre, établissent des obstacles qui découragent les candidates potentielles et réduisent leurs chances d'être élues.

B. La persistance des insuffisances majeures

Ces dernières décennies, les politiques d'égalité des sexes ont eu de plus en plus recours à l'instrument du quota pour favoriser l'accès des femmes à des postes de pouvoir, notamment dans la sphère politique⁸⁶, mais aussi dans les sphères économique et sociale. Le quota, s'il peut permettre plus ou moins mécaniquement d'augmenter la part des femmes, ne résout qu'une des manifestations de l'inégalité entre les sexes. Il est porteur d'une vision arithmétique de l'inégalité, qui peut donner l'impression que la question serait réglée dès lors que 50 % de femmes sont présentes dans le lieu considéré⁸⁷. Bien que cette parité numérique soit n'est pas résolu, la question de l'inégalité n'est pas résolue y compris pour les 50 % de femmes présentes⁸⁸. De même, la question d'alternance homme/femme (1) n'est pas réglée. Etant entendu que le quota et la parité ne résolvent pas en réalité l'inégalité homme/femme, il serait souhaitable que les textes à venir tendent vers leur suppression (2).

1. La question d'alternance homme/femme

Historiquement, les femmes ont été tenues à l'écart des instances du pouvoir. Même si ce constat de la sous-représentation

⁸⁵ *Ibd.*

⁸⁶ Il s'agit des quotas électoraux.

⁸⁷ Anne Revillard, *Les quotas sont-ils une solution pour l'égalité ?* OSC/LIEPP, 2020. <https://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/les-quotas-sont-ils-une-solution-pour-legalite/>. Consulté le 27/04/2022.

⁸⁸ *Ibd.*

des femmes en politique est aujourd'hui largement partagé et déploré, la politique reste un univers largement dominé par les hommes, que ce soit au niveau local ou national. La privation de mandats électifs que subissent les femmes à travers l'Afrique en général et le Tchad en particulier s'inscrit dans une très longue tradition. Ainsi au Tchad, contrairement à ce que l'on observe dans nombre de pays d'Afrique, les femmes ont été exclues de la succession au trône. Les différentes lois sur le quota ou la parité étudiées au Sénégal, au Burkina Faso, en Mauritanie ou encore au Niger n'ont pas réglé la question de l'alternance sur les listes de candidatures. À partir de quel moment l'alternance homme/femme doit-elle débiter ?

La situation africaine ou tchadienne est comparable à celle qui existait en France au XV^{ème} siècle avec l'adoption de la loi sadique, falsifiée par les clercs, qui énonçait alors que la couronne ne pouvait revenir qu'à un individu mâle⁸⁹. Or, la représentation paritaire des femmes et des hommes à la vie politique est l'un des fondements de la démocratie. « *Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences*⁹⁰ », telle est la Déclaration universelle sur la démocratie de 1997. Sa réalisation est une question de volonté politique, qui malheureusement fait souvent défaut. Du côté des partis politiques, certains ne veulent pas prendre le risque de renouveler le personnel politique. « *En présentant le candidat sortant, nous avons plus de chances de gagner le siège plutôt qu'en présentant une candidate que personne ne connaît dans la circonscription*⁹¹ ».

Les partis politiques devraient pourtant prendre conscience que les femmes constituent une clientèle électorale importante, dont il est nécessaire de prendre en compte les préoccupations et qu'il

⁸⁹ Janine Mossuz-Lavau, *La parité en politique, histoire et premier bilan*, Dans Travail, genre et sociétés 2002/1 (N° 7), pp. 41-57.

⁹⁰ Déclaration adoptée par l'UIP en 1997. Son contenu : <http://www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm>. Consulté le 27 avril 2022.

⁹¹ Pascale Boistard, Femmes et politique Promouvoir l'accès des femmes en politique : la question des quotas, Projet de rapport, Ottawa, 2014, p. 8.

convient de les associer aux prises de décision⁹². Mais les partis sont loin de cette réalité. La femme continue d'être marginalisée et stigmatisée. L'idée selon laquelle l'exclusion des femmes du pouvoir politique est une discrimination fondée historiquement et qu'il faut s'employer à corriger n'est que très rarement mentionnée et prise en compte pour justifier le vote en faveur de la loi. En lieu et place, une véritable rhétorique sur l'apport spécifique des femmes à la politique est fréquemment développée pour convaincre les assemblées nationales et locales des bienfaits de la parité.

En France, la problématique fait tache d'huile, l'on peut se référer aux doctrines politiques suivantes : Selon Yvette Roudy, « *la vie politique s'est asséchée, elle oublie d'être humaine*⁹³ » et présente les femmes comme le remède à cette inhumanité. Le Manifeste des 577 pour une démocratie paritaire souligne à son tour : « *le faible nombre des élues déséquilibre les assemblées ; il est l'une des causes fondamentales de la crise du politique*⁹⁴ ». Gisèle Halimi de son côté écrit : « *la démocratie, comme le système des partis qui la sous-tend, a besoin d'un second souffle*⁹⁵ », que seules les femmes semblent capables d'apporter⁹⁶. Malgré ces récits de revendications au changement, des critiques surgissent par rapport au principe de parité. Parmi les critiques récurrentes du système de quotas, on retrouve souvent l'idée qu'il contrevient au principe d'égalité. Le quota romprait l'égalité devant le suffrage entre les hommes et les femmes. Face à ces critiques qui viennent souvent des femmes elles-mêmes, il serait envisageable pour les autorités publiques de tendre vers une véritable prise en compte du principe voire sa suppression totale pour laisser place au droit naturel de s'exprimer : l'égalité.

⁹² *Ibd.*

⁹³ Roudy Yvette, *Le Monde*, 18 février 1993.

⁹⁴ *Le Monde*, 10 novembre 1993.

⁹⁵ Halimi Gisèle, *Le Monde*, 22 avril 1994.

⁹⁶ Eléonore Iepinard, *Les femmes vectrices de changement en politique locale : réalités et illusions d'un discours consacré*, op. Cit., p.15.

2. Vers une véritable prise en compte du principe de parité ?

Il a été déjà prouvé que l'égalité l'homme-femme en matière de droits politiques est établie par un grand nombre de constitutions, de codes et de lois. Rares sont les pays modernes qui ne l'ont point proclamée. Beaucoup de nations qui ont accédé plus tard au gouvernement représentatif et où les mœurs traditionnelles confinent la femme dans une situation secondaire et subordonnée, n'ont pas hésité à adopter le principe de l'égalité des sexes⁹⁷. L'adoption du principe de l'égalité et sa suppression ultime permet une prise en compte réelle et effective du principe de la parité comme un droit naturel d'égalité entre les Hommes. La suppression du quota et de parité est un idéal à atteindre, car pour les femmes elles-mêmes, ce serait un échec si les quotas devaient se maintenir dans le temps long. En effet, selon Pascale BOISTARD, lorsqu'un système de quota est mis en place, on risque d'entendre qu'une femme élue « grâce aux quotas » ne doit son élection qu'à l'avantage qu'elle en a tiré et non à ses qualités politiques. Elle pourrait toujours être soupçonnée d'être moins « capable » qu'un autre élu. Des quotas permanents entretiendraient un doute sur l'idée que les femmes politiques sont élues parce qu'elles sont femmes et non pour leurs qualités et leurs expériences.

Ainsi, faut-il dire à cet égard que de nombreux Etats ont mis en place des mesures pour favoriser la candidature et l'élection des femmes aux différents échelons⁹⁸. S'il peut être long et complexe de changer le poids des traditions, il est souvent plus simple de changer les dispositifs institutionnels⁹⁹. Dans ce cadre, les quotas sont des mesures transitoires qui permettent d'habituer les électeurs et le personnel politique à la présence de femmes, pour que les tâches de

⁹⁷ Duverger Maurice, *La participation des femmes à la vie politique*, op. cit., p.7.

⁹⁸ C'est notamment le cas des pays africains francophones comme le Sénégal, le Niger, le Mali, la Mauritanie, le Tchad, le Burkina Faso, etc.

⁹⁹ Pascale Boistard, *Femmes et politique Promouvoir l'accès des femmes en politique : la question des quotas*, Op. Ct., p.7.

responsabilité leur soient confiées. Leur mise en place permet d'accélérer la progression de l'accès des femmes aux postes politiques, en vue d'une représentation paritaire¹⁰⁰.

Pour ce qui est de la parité, il faut souligner qu'elle est généralement présentée comme la revendication d'une égalité parfaite du nombre de femmes et d'hommes dans les assemblées élues : il s'agirait de recréer dans les assemblées la proportion qui existe dans la population générale¹⁰¹. Il ressort de l'analyse de Christine Delphy que la revendication de parité souffre dans la formulation de son objectif, de son argumentaire et de sa tactique. Ces vices lui retirent ces chances : les forces féministes. Cependant, si son objectif était reformulé de manière plus large, comme un accroissement de la participation des femmes aux postes de décision dans l'ensemble de la société, et donc également aux seins des assemblées politiques, élues ou non, son argumentaire paraît être également différent, ancré dans l'universalisme¹⁰². Sa tactique, au lieu de nécessiter un changement législatif important, pourrait ne pas en exiger et s'inscrire dans le cadre existant au moins en théorie de l'action positive.

¹⁰⁰ *Ibd.*

¹⁰¹ Christine Delphy, *Pour l'égalité : action positive plutôt que parité*, Dans *Classer, dominer* (2008), pp. 53-75.

¹⁰² *Ibd.*

Conclusion

In fine, les progrès en matière de représentation des femmes peuvent se réaliser par des moyens autres que celui des quotas, lesquels n'aboutissent pas forcément à une meilleure représentation des femmes. Toutefois, s'ils sont appliqués correctement et encouragés par des organisations féminines motivées, les quotas électoraux constituent l'une des mesures les plus efficaces pour augmenter la représentation des femmes dans les institutions politiques. Il n'existe pas de concept international de quotas puisque chaque pays a une conception électorale différente. De même, l'introduction de règles claires pour le recrutement des candidats au sein des partis politiques est une mesure favorable aux femmes, celles-ci pouvant alors mettre en œuvre des stratégies pour accroître leur représentation.

Autochtonie et Gouvernance locale : Réflexion à partir de l'exemple du Cameroun.

Par

Pr Serge François SOBZE

Agrégé des Facultés de Droit

Université de Douala (Cameroun)

Résumé

La controverse longtemps entretenue par la doctrine camerounaise et relative à la garantie constitutionnelle des droits des minorités et des peuples autochtones, contrariée par l'unité et l'indivisibilité de la République semble aujourd'hui revitalisée par le retour des notions livrées aux tourments en l'occurrence, l'équilibre régional, l'exigence de composantes sociologiques, la *citoyenneté multiculturelle*, la *citadinité républicaine* et l'*universalité de contiguïté*.

En effet, dans le souci d'accélérer son projet de décentralisation et d'améliorer des conditions de vie des populations locales, le gouvernement camerounais va mettre en place un système d'organisation administrative visant *a priori* à implanter à la tête des institutions locales de développement, les ressortissants de la région. Si l'*autochtonisation* du phénomène constitutionnel qui en découle participe à l'enracinement de la démocratie locale, il faut dire qu'elle questionne et laisse questionner sur la citoyenneté multiculturelle qui est une valeur républicaine, garantie par la Constitution et sur la pertinence même de la place de l'autochtonie dans l'effectuation de la gouvernance locale au Cameroun. Les arguments tirés de la *discrimination positive* ou encore de la construction d'une *démocratie consociative* qui ont sous-tendu ces idées, souffrent d'une certaine friabilité.

La question retenue dans le cadre de cette réflexion est la suivante : *l'autochtonie telle qu'elle est conçue et pratiquée au*

Cameroun peut-elle contribuer à la formation et à l'application de la gouvernance locale ? L'idée générale est celle d'une *contribution ambivalente*. En effet, après analyse des dispositions normatives en la matière et à travers un examen critique de la pratique de la décentralisation, l'autochtonie se présente comme un *Janus juridique*, biface. Si elle paraît contribuer à l'énoncé de la gouvernance locale, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est aussi à l'épreuve de l'énonciation de ladite gouvernance.

Mots-clés : *Autochtonie - Gouvernance - Gouvernance locale - Citoyenneté multiculturelle- Démocratie locale - autochtonisation - Démocratie consociationnelle - Universalité de contiguïté.*

Introduction

I- Autochtonie, une contribution à l'énoncé de la gouvernance locale au Cameroun

L'autochtonie est-elle soluble dans une société plurale ?¹⁸⁵ C'est par cette formule empruntée au Professeur Luc SINDJOUN que nous entendons apporter les éléments pour une discussion sur l'insertion de l'autochtonie dans les sociétés plurales africaines en quête de gouvernance¹⁸⁶. La promotion de l'autochtonie par l'émergence politique de ses bénéficiaires devrait s'analyser dans une perspective démocratique, notion que Norbert ROULAND définit comme étant « *la culture du respect des autres* »¹⁸⁷. Il s'agit d'une

¹⁸⁵OTAYEK (R.), « Démocratie, culture politique, sociétés plurales. Une approche comparative à partir des situations africaines », *RFSP*, vol. XLVII, n°6, pp. 798-822 ; MOUKOKO MBONJO (P.) « Pluralisme socio-politique et démocratie en Afrique : l'approche consociationnelle ou du Power-Sharing », *Afrique* 2000, N° 15, 1993, p. 42.

¹⁸⁶SINDJOUN (L.), « La démocratie est-elle soluble dans le pluralisme culturel ? Éléments pour une société plurales », Introduction inaugurale au Colloque International Francophone- Commonwealth, *Démocratie et sociétés plurielles*, Yaoundé 24-26 janvier 2000, p. 3.

¹⁸⁷ROULAND (N.), « A Propos des droits de l'homme : un regard anthropologique », *Droit fondamentaux*, n°3 jan-déc., 2003, p 32.

démocratie participative¹⁸⁸, facteur de paix et de cohésion sociales qu'on retrouve dans les dispositions constitutionnelles et infra constitutionnelles (A) et qui progressivement, laisse entrevoir l'emprise de l'autochtonie sur la gouvernance locale. Cela est censé être la norme de référence (B).

A. L'aménagement normatif raisonné

Dans la pratique constitutionnelle des États, les institutions fonctionnent rarement de manière isolée. Elles sont tantôt en harmonie, tantôt en opposition. C'est le cas de minorité et démocratie¹⁸⁹, de démocratie et Constitution¹⁹⁰, de liberté et ordre public¹⁹¹, de sécurité et ordre politique¹⁹². Le couple autochtonie et gouvernance locale, objets de la présente réflexion en est une cristallisation parfaite. On se réfèrera d'une part à la Constitution (1) et, d'autre part, au Code général des collectivités territoriales décentralisées (2).

¹⁸⁸ La promotion politique des autochtones ne s'est pas faite au détriment de certaines collectivités comme le prétend une frange doctrine. V. à ce sujet, Ch. NACH MBACK, « La chefferie traditionnelle au Cameroun », in, *Cahier africain des droits de l'homme*, n° 6-7, mars 2002, ethnicité, identité et citoyenneté en Afrique centrale, *Presse Universitaire Catholique d'Afrique Centrale*, Yaoundé, 2002, p. 210.

¹⁸⁹ GUIMDO DONGMO (B-R.), « Reconnaissance des minorités et démocratie : duel ou duo ? », *Annales de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Dschang*, vol. 1, 1997, pp. 121-135.

¹⁹⁰ GUIMDO DONGMO (B-R.), « Les constitutions des Etats d'Afrique noire francophone à l'épreuve de la démocratie », *Revue CAMES/ FSJP*, n° spécial, 2021, pp. 1-37.

¹⁹¹ MAZEAUD (P.) « Libertés et ordre publiques. Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle », 8^{ème} séminaire des Cours constitutionnelles, Everan, 2-5 oct. 2003.

¹⁹² BELOMO ESSONO (C.), « Sécurité et ordre politique au Cameroun : entre dynamiques internes et connexions internationales », *Revue africaines des relations internationales*, vol. 12, n° 1-2, 2009, pp. 39-80.

1. L'ancrage constitutionnel

La décentralisation, jadis consacrée dans certaines premières constitutions des États africains noirs¹⁹³ et perdue ou voilée dans les dédales de leurs mutations constitutionnelles et institutionnelles, bénéficie aujourd'hui d'un regain de vitalité aux yeux des pouvoirs publics africains¹⁹⁴. C'est, semble-t-il, pour cette raison que le renouveau démocratique et constitutionnel des années 1990 a charrié la décentralisation en faisant d'elle un dénominateur commun d'organisation des États africains d'expression française ou encore le creuset « *d'isomorphisme constitutionnel* » en Afrique noire francophone¹⁹⁵. Si la décentralisation « *est aujourd'hui le meilleur moyen de réaliser et d'accentuer la démocratie* », c'est bien parce qu'elle puise ses racines dans la Constitution¹⁹⁶. On s'en tiendra modestement à la Constitution du 18 janvier 1996 révisée¹⁹⁷.

Dès lors, la prise en compte de l'autochtonie comme instrument de facilitation de la gouvernance locale au Cameroun peut s'expliquer par le syndrome du mimétisme constitutionnel qui anime

¹⁹³Cf. Article 13 de la Constitution du Burundi et 4 de la Constitution ivoirienne. Ces Constitutions disposent presque de façon identique que : nul ne peut être « *exclu de la participation aux affaires publiques en raison de son appartenance à une ethnie* » pour la première ou « *privilegié ou discriminé en raison de son ethnie* » pour la seconde.

¹⁹⁴MONEMBOU (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : De la décentralisation à la recentralisation », *Revue africaine de droit et de science politique*, vol. 1, n°1, 2013, p. 161-180.

¹⁹⁵CABANIS (A.), MARTIN (M.L.), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges LAVROFF*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 343-358.

¹⁹⁶GUIMDO DONGMO (B-R.), « La constitutionnalisation de la décentralisation au Cameroun. (L'apport du constituant du 18 janvier 1996 dans la construction d'un droit constitutionnel des Collectivités Territoriales Décentralisées) », in S. MELONE, A. MINKOA SHE, L. SINDJOUN (Sous la dir. de), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich-Ebert au Cameroun, 1996, p. 292-317 ; GUIMDO DONGMO (B-R.), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun. Contribution à l'émergence d'un droit constitutionnel des Collectivités Territoriales Décentralisées », *Revue générale de droit*, vol. 29, n° 1, 1998, p. 79-100.

¹⁹⁷Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.

la plupart des États africains¹⁹⁸, s'inspirant du modèle français¹⁹⁹ qui reste et demeure l'image référentielle²⁰⁰. Elle participe à la promotion du « vivre-ensemble »²⁰¹ fortement prescrite par la Constitution des Seychelles²⁰².

Cependant, sa participation à la construction de la gouvernance locale oblige à rendre compte des réalités ambiantes et à faire échec à la greffe.²⁰³ Ce phénomène de tropicalisation de la décentralisation fait d'elle le « *cadre par excellence de résolution des problèmes des populations locales* »²⁰⁴. Avec la décentralisation et surtout sous le prisme de *l'autochtonisation*, on veut bien dépasser le fait que l'ère où le pouvoir local est entre les mains d'une administration territoriale, simple excroissance de l'État central, pour instituer un environnement dans lequel les collectivités territoriales décentralisées sont le Cheval de Troie de la périphérie, le cadre de promotion du développement et de la bonne gouvernance.

Dans la mise en œuvre, la constitutionnalisation des droits des minorités et des peuples autochtones aurait été l'élément déclencheur de cette dynamique. On peut lire à cet égard que « *l'État assure la protection des minorités et les droits des peuples autochtones conformément à la loi* »²⁰⁵. Et la doctrine camerounaise dans l'espoir de voir cette protection s'étendre à la propriété dira : « *la*

¹⁹⁸SOHOUENOU (M. E.), « La décentralisation au Bénin », in J.-L. PISSALOUX (Sous la dir. de), *La décentralisation dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 41-89.

¹⁹⁹BADIE (B.), *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992, p. 48.

²⁰⁰ABA'A OYONO (J. C.), « Libre propos sur le sénat en droit constitutionnel camerounais », *Afrilex*, Bordeaux, 2015, pp. 1-21.

²⁰¹BORELLA (F.), « L'Etat en Afrique : crise des modèles et retour aux réalités », *Mélanges René Gendarme*, 1996, pp. 23 - 31.

²⁰²Les préambules des Constitutions des Seychelles et de Madagascar promeuvent le « vivre-ensemble ».

²⁰³DARBON (D.), « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Y. MENY (Sous la dir. de), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, (« coll. « Logiques politiques »), pp. 113-133.

²⁰⁴MONEMBOU (C.), « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise... », *op.cit.* p. 162.

²⁰⁵Cf. Préambule de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée le 14 avril 2008.

constitution consolide l'évanescence des pratiques traditionnelles sur la propriété foncière »²⁰⁶. Il se dégage un lien direct entre l'autochtonie, la gouvernance locale et la protection des droits culturels et cultuels, diversement garantis par les Constitutions²⁰⁷.

La spécificité de la décentralisation au Cameroun va se justifier *in concreto* par le fait que certains statuts dans l'exécutif local sont réservés à une catégorie de personnes qualifiées d'« *Autochtones* ». C'est le cas du Maire de la ville et du Président du Conseil régional matérialisé par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 en des termes suivants : « *Le Président du Conseil régional est une personnalité de la région élue en son sein pour la durée du mandat du conseil* »²⁰⁸.

Il en est de même de la prise en compte du genre²⁰⁹ ou plus exactement de ce que le constituant camerounais de 1996 qualifierait d'exigence de composantes sociologiques. On peut lire dans la Constitution que le « *Conseil régional*²¹⁰ doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région ... »²¹¹. Cette disposition

²⁰⁶EBANG MVE (U. N.), « Les droits constitutionnels fonciers des minorités et des peuples autochtones en Afrique noire Francophone », *Revue Africaine de Droit Public*, vol. 9, éditions *les Kilimandjaro*, juin- décembre 2016, p. 8.

²⁰⁷Cf. Article 186 al.2 de la Constitution de l'Afrique du Sud du 8 mai 1996 révisée le 10 octobre 1996 ; Article 51 de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 ; Article 35 de la Constitution éthiopienne du 6 décembre 1994 ; Article 19 de la Constitution des philippines du 31 décembre 1993.

²⁰⁸Cf. Article 57 al.3 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de de la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée le 14 avril 2008.

²⁰⁹ NGANDO SANDJE (R.), « La question du genre dans le droit électoral camerounais : d'une énonciation législative ambiguë à une nouvelle aventure pour le droit positif », *Revue juridique et politique de Etats francophones*, vol. 69-2, pp. 176-195 ; MEDOU NGOA (F. J.), « Le genre à l'épreuve de la représentation au Cameroun », *Revue Camerounaise de Droit et de Science Politique, Janus*, 9^{ème} année, n°4, juin 2015, pp.39-72.

²¹⁰Les membres du conseil régional sont appelés conseillers régionaux et se répartissent en deux catégories ; les délégués des différents départements qui composent la région qui sont élus au suffrage universel indirecte et, d'autre part, les représentant du commandement traditionnel, c'est-à-dire des différentes chefferies présentes sur le territoire de la région qui sont élus par leurs paires. Cf. article 57 al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de de la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée le 14 avril 2008.

²¹¹ Cf. Article 57 (2) de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

bien qu'apportant une solution aux nombreuses discriminations dont sont victimes les couches fragilisées et précisément les femmes, a été critiquée par la doctrine togolaise du fait de sa limitation à la seule administration territoriale²¹². Le constituant aurait pu, selon la doctrine en question, l'étendre aux institutions nationales telles que le gouvernement, le parlement, l'administration générale etc.²¹³L'encadrement de l'autochtonie demeure donc un *impératif constitutionnel*²¹⁴.

Par ailleurs, la consécration constitutionnelle de l'autochtonie peut aussi s'entendre comme une exigence de la société internationale qui pose une péréquation entre les impératifs de la protection des droits de l'Homme. C'est dans ce sens qu'on trouve l'obligation d'encadrer toutes les couches de la société en l'occurrence les populations autochtones. Et Jean Claude TCHEUWA de rappeler que « *l'illusion faite à une personnalité autochtone n'est en rien nocive pour la réussite de notre processus de décentralisation et pour la gouvernance de nos villes. Elle ne fait que traduire la réalité d'un vécu commun, d'un vivre-ensemble harmonieux et d'une nécessaire appartenance à un terroir* »²¹⁵. La gouvernance connaît aussi en Afrique un encadrement constitutionnel et conventionnel²¹⁶.

La prise en compte de l'autochtonie participe à l'enracinement dans l'ordre constitutionnel camerounais à la « *reconnaissance des*

²¹²AHADZI NONOU (K.), « Remarques sur la constitution démotique en Afrique noire », in F. J. AIVO, J. du B. de GAUDUSSON, C. DESOUCHES et J. MAILA, (Sous la dir. de), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU*, L'Harmattan, 2020, pp. 101-110.

²¹³*Ibidem*, p. 107.

²¹⁴KPODAR (A.), « L'impératif constitutionnel », in *Revue Constitution et Consolidation (RCC)*, Numéro spécial 001/semestre 1, Actes du colloque « La cour constitutionnelle béninoise, rupture et continuité », 2019, pp 101-125.

²¹⁵TCHEUWA (J.C.), « Autochtonie et gouvernance urbaine : Une clarification sur une disposition mal comprise », in *Cameroon Tribune*, n°1200/8199 du jeudi 26 décembre 2019, p. 9.

²¹⁶V. Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance sur les Régions des Grands Lacs ; Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance ; Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance.

minorités »²¹⁷ qu'elle soit interne ou externe. L'expression législative de la décentralisation au Cameroun par le Code général des collectivités territoriales décentralisées marque ainsi l'enracinement de la démocratie locale²¹⁸ et plus précisément la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

2. La confirmation par le Code Général des collectivités territoriales décentralisées

À la faveur du vent de démocratisation des années 1990 et de son corollaire des conditionnalités de l'aide au développement²¹⁹, le Cameroun procédera en 1996 à une réforme de décentralisation²²⁰. Cette dynamique se poursuivra, dans le contexte de territorialisation de l'Etat, par la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui consacra la décentralisation au Cameroun²²¹. Elle vient marquer non seulement l'évolution dans le temps d'un processus démocratique majeur, mais aussi le temps des évolutions avec la mise en place des institutions annoncées²²². Ce texte consacre définitivement la décentralisation²²³ en érigeant les collectivités territoriales au statut

²¹⁷MOUANGUE KOBILA (J.), *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissances interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, op.cit., 2009, p. 295 ; S.F. SOBZE, *Le contentieux du droit des minorités devant le Comité des droits de l'homme des Nations unies, Mémoire de DEA*, Université de Yaoundé II, 2008, 79 p.

²¹⁸En France, la démocratie locale n'a longtemps existé que dans le cadre des lois de 1871 et 1884 qui prévoyaient une autonomie très réduite des communes et des départements. C'est à partir de 1982, avec les lois Defferre, que commence une démocratie locale dotée d'une réelle autonomie. V. J. BEGUENARD, BECET, *La démocratie locale*, PUF, coll. « Que sais-je », numéro 598, p. 127.

²¹⁹ONDOA (M.), « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l'exemple du camerounais », *Revue africaine des sciences juridiques*, 2001, vol. 2, n° 1, p. 75-118.

²²⁰WANDJI K. (J. F.), « La décentralisation du pouvoir au Cameroun... », op.cit. p. 105.

²²¹OWONA (J.), *La décentralisation camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011 (« Droits africains et malgaches »).

²²²NGANE (S.), *La décentralisation au Cameroun : un enjeu de gouvernance*, Paris, Afrédit, 2008, p. 4.

²²³Cf. l'article 1^{er} al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972 modifiée et complétée le 14 avril 2008. « La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé ».

constitutionnel et en créant les communes et les régions, même si ces dernières sont, pour certaines localités, à la recherche d'un vrai statut²²⁴.

Le Code général des collectivités territoriales décentralisées du 24 novembre 2019²²⁵ rend donc compte de la *normation* de l'autochtonie et de la gouvernance locale au Cameroun.

En effet, l'article 307 al. 2 dudit code dispose que « *le Président du Conseil régional est une personnalité de la région élue en son sein pour la durée du mandat* »²²⁶ et l'article 246 al.1 du même texte renseigne que : « *le Maire de la ville, conseiller municipal d'une communauté urbaine, est une personnalité autochtone de la région de rattachement de la communauté urbaine* »²²⁷. Cette consécration, bien qu'elle s'inspire des exigences de la démocratie, reste discutée du fait qu'elle entretient encore le flou autour des notions restées non

²²⁴ NGANDO SANDJE (R.), « Le statut des régions anglophones du Cameroun : chronique d'une exigence de l'Assemblée Générale des Nations Unies », *Civitas, Europa*, n°44, 2020/1, pp. 181-205.

²²⁵ Cf. Loi n° 2019/024 du 24 novembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées. Le Code général des collectivités territoriales décentralisées a pour ambition d'être la vitrine de la démocratie et de la gouvernance locale au Cameroun. Il est censé apporter la solution à toutes les « *récriminations adressées à la décentralisation* ». S'il a contribué à la généralisation de la représentation électorale et à l'amplification de la participation des populations locales, il faut dire que la démocratie qu'il instaure reste inachevée et redoutée du fait de la limitation du choix démocratique des représentants (On se réfère ici à l'autochtonie) et de l'inexistence des mécanismes d'action populaires. NGAFFO (N.), « Décentralisation et démocratie... », *op.cit.* p. 1.

²²⁶ Cf. article 307 al. 2 de la loi n° 2019/024 du 19 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

²²⁷ Article 246 al.1 de la loi n° 2019/024 du 19 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

définies telles que *l'ethnie*²²⁸, ou encore celle « *d'autochtonie sélective* »²²⁹.

Le législateur de 2019, en suivant l'esprit du constituant de 1996, met aussi l'accent sur la prise en compte des composantes sociologiques. Le texte renseigne que l'élection des conseillers municipaux²³⁰ a lieu au scrutin de liste, sans vote préférentiel, ni panachage. Le conseil municipal doit à ce titre, refléter les différentes composantes sociologiques de la commune. Il doit assurer la représentation des populations autochtones de la commune, des minorités et du genre²³¹. Il est question pour le législateur, de faire de l'autochtone un maillon important au sein de l'exécutif local, une figure de proue dans la régionalisation camerounaise encore en chantier²³².

Si ces dispositions qui constituent le « *le fruit de l'histoire* »²³³ de la gouvernance locale au Cameroun ont l'avantage d'offrir une place privilégiée aux originaires de la localité, elles

²²⁸ CHRETIEN (J.-P.), PRUNIER (G.), (Sous la dir de), *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 1989 ; KAKAI (H), *Le vote ethnique au Bénin. Contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, Thèse de Science Politique, Université d'Abomey-Calavi, 2011, p 213 et s ; ABBINK (J.), « Ethnicité et démocratisation : le dilemme éthiopien », *Politique Africaine*, n° 57, mars 1995, pp. 135-141

²²⁹A. MANDJACK, « Autochtonie sélective dans le Wouri relecture de la théorie du village de Roger Gabriel NLEP », *Revue camerounaise en droit et science politique*, 9^e année numéro 4, juin 2015, p 73.

²³⁰ Les Conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct et secret par les habitants de la Commune. Conformément à l'article 171 al. 2 de la loi portant Code électoral du 13 avril 2012, « chaque commune forme une circonscription électorale ».

²³¹ Cf. Article 166 al. 3 de la loi de 2019 sur le CGCTD.

²³²OLINGA (A. D.), « La régionalisation camerounaise en chantier : acquis constitutionnels et perspectives législatives », *Juridis*, n°55, Juillet-août-septembre 2003 p. 15 ; ATANGANA (F.G.) « Enjeux et signification politiques du régionalisme au Cameroun. Réflexion sur un investissement politique », *Juridis*, n°53, Janvier-février-mars 2003. p. 23.

²³³MOMO (C.), « Droit administratif et crise économique au Cameroun », *Solon, Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, vol III, n°10, juillet 2005, p. 350.

discriminent en revanche, en excluant les ressortissantes d'autres régions dans la contribution aux charges de la communauté²³⁴.

A ce titre, avant la consécration législative des populations autochtones dans le code général des collectivités territoriales décentralisées, le maire de la ville (anciennement désigné par le délégué du gouvernement), était nommé par décret du président de la République et il était difficile pour un allogène d'accéder à ce poste. A titre d'illustration, dans la période allant de 1960 à 2003, seuls les Doualas²³⁵ pouvaient aspirer au poste du maire de la ville. La Communauté urbaine d'Édéa étant la chasse gardée des *Bakoko*²³⁶, ces derniers bénéficiant d'un lien naturel avec le lieu de naissance, avec le sol.

L'autochtonie avait donc un lien indéfectible avec le foncier, c'est pourquoi ce dernier est demeuré « *la pomme de discorde* »²³⁷

²³⁴MFOYOUOM (G.H.), « La participation des populations à la gestion des affaires locales au Cameroun », *op.cit.* p. 147.

²³⁵ ROUDOLPHE TOKOTO (E.), (maires de la comms de Plein exercice de douala de 1960 à 1967 ;

Jacques BEBEY, délégué du gouvernement auprès de la commune urbaine de douala, de 1967 à 1969 ; André Michel EPEE délégué du gouvernement de la commune urbaine de douala de 1969 à 1982 ; Christian Tobie KOUH, délégué du gouvernement de la commune urbaine de douala et à partir de 1987, auprès de la communauté urbaine de douala de 1982 à 1988.

Joseph DIPITA POKOSSY- DOUMBE, Délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaines de douala de 1988 à 1996 ; Thomas TOBBO EYOUM, délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de douala de 1996 à 2001, Edouard ETONDE EKOTO, délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de douala de 2001 à, 2006 ; Fritz NTONE NTONE Délégué du gouvernement auprès de la communauté urbaine de douala. De 2006 jusqu'à l'actuel délégué du gouvernement. MANDJACK (A.), « Autochtonie sélective dans le Wouri... », *op.cit.*, p. 85.

²³⁶*C'est le cas dans la communauté urbaine d'Édéa où après une longue décennie des BAKOKO un Bassa (NLEND Albert) est aujourd'hui le maire de la ville. Ainsi, de 1958 à 1963 Henri DIKANDA ; Simon Abbé MBOGLE de 1963 à 1969, François Xavier MBOUMA de 1969 à 1987, François EYIKE de 1987 à 1996, Luc LOE de 1996 à 1996 à 2001, Emmanuel MINOUE de 2001 à 2003, Dieudonné NZOKE de 2003 à 2020 et c'est lui qui cède la place au maire de la ville actuel qui est un bassa.* . V. https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_urbaine_d'Ed%C3%A9a. (Consulté le 22 juillet 2021).

²³⁷ V. « *les peuples indigènes* » in <http://www.Wikipedia.Org> // (Consulté le 1^{er} mars 2021 à 10H00 min).

entre elle et l'allogène. Ainsi, l'économie des revendications contemporaines des populations autochtones capitalise la politique de la gestion des terres, notamment celles qui sont classées « *abusivement* » sans maître.

L'autochtonie est bien un indice²³⁸ significatif du renforcement de la gouvernance, qu'elle soit locale ou régionale²³⁹. C'est par ailleurs, un maillon important de transformation de la décentralisation au Cameroun, passant du visage institutionnel et normatif au visage humain. Cette humanisation de la décentralisation a pour effet immédiat l'emprise de l'autochtonie sur la gouvernance locale.

B. L'expression conceptuelle inégalée : la gouvernance locale saisie par l'autochtonie

L'autochtonie est progressivement devenue un instrument d'implantation de la gouvernance locale dans les ordres constitutionnels africains²⁴⁰. Dès lors, un système de gouvernance est considéré comme démocratique, lorsque les populations peuvent faire leur choix de vie et quand le système politique lutte contre l'oppression, la pauvreté, la privation, l'insécurité et la violence. Cependant, le triomphe de l'autochtonie sur la gouvernance locale influence sur le développement politique et économique de la région

²³⁸DEBLOCK (Ch.), « L'indice d'intégration régionale en Afrique », in *L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspective de l'intégration africaine, Transformation, Revue Intervention Economiques*, Mars 2017, p. 11.

²³⁹ En Afrique, la gouvernance régionale et même communautaire connaît une implantation progressive car il existe une Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007). En zone CEMAC, il existe plusieurs directives parmi lesquelles la Directive n° 06/11- UEAC- 190- CM- 22 du 19 déc. 2011, relative au Code de transparence et de *bonne gouvernance* dans la gestion des finances publiques. A ceci s'ajoute le préambule du traité révisé de la CEMAC dans lequel les Etats membres « [réaffirment] leur attachement au respect (...) de la *bonne gouvernance* ». La Convention de l'UEAC de 2009 a une section 8 intitulée « *La bonne gouvernance, les droits de l'homme, le dialogue social et les questions de genre* ».

²⁴⁰NAREY (O.), « L'ordre constitutionnel », in *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. VODIE*, D. F. MELEDJE, M. BLEOU et F. KOMOIN (Sous la dir. de), Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I, Capitole, 2016, pp. 399-421

(1) et débouche sur l'*autochtonisation* des valeurs culturelles et même culturelles (2).

1. L'emprise de l'autochtonie sur le développement politique et économique

L'autochtonie n'est pas une génération spontanée, elle n'est non plus une création *ex-nihilo* et sa constitutionnalisation, loin de s'accommoder aux exigences internationales d'égalité citoyenneté²⁴¹, est une réponse à l'affermissement de la décentralisation au Cameroun.

Le phénomène d'*autochtonisation* a tendance à faire des autochtones des acteurs privilégiés de la région et non plus de simples spectateurs laissant leurs destins aux mains des allogènes.

La doctrine camerounaise décline cette situation en ces termes : « *l'opposition autochtone-allochtone est devenue le clivage fondamental de la vie politique nationale* »²⁴². A ce titre, l'idée selon laquelle le président du conseil régional et le maire de la ville doivent exclusivement être des personnalités autochtones de la région, renverrait à une sorte de monopolisation de pouvoir par un groupe de personnes au regard de leur qualité d'autochtone.

C'est dans cette logique que s'inscrit la dynamique propulsée par le chef de l'État camerounais dans son discours de fin d'année 2021 adressé à la nation. En effet, son projet de construction des universités dans les régions non pourvues comme l'Est, le Nord et le Sud, ainsi que les infrastructures dans les secteurs aéroportuaire, industriel et routier, visent à faire de chaque région un véritable pôle

²⁴¹ Cf. Article 1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « tous les hommes naissent libres et égaux en dignité et en droit » ou cette formule de la Charte africaines des droits de l'homme et des peuples reprise par les Constitutions des Etats africains dans leurs préambules : « *tous les citoyens sont égaux en droit et en devoir* ».

²⁴²KAMTO (M.) « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », *Revue juridique africaine, PUCAC, 1995, n°1, 2,3, p. 6.*

de développement²⁴³, des instruments de participation démocratique à la vie publique²⁴⁴. Ces réalisations sont aussi le fruit des revendications des populations autochtones qui sont victimes, d'une politique de développement à géométrie variable ou d'une marginalisation.

Par cette politique dite de proximité, le chef de l'État donne la possibilité à chaque communauté de se développer et à chaque citoyen d'apporter sa contribution au rayonnement de la cité. Il s'agit d'une gestion « *miroir* » des terroirs qui se justifie dans une perspective de décentralisation poussée, par une logique d'administration autonome.

Cependant, cette sorte de gouvernance peut porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité des droits politiques, parce qu'elle va à l'encontre du concept dit de citoyenneté. Ce concept a pour principale destinée, d'assurer « *l'égle admissibilité des citoyens aux places et emplois publics selon leurs capacités et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents* »²⁴⁵. En d'autres termes, le mode de choix discriminatoire du Président de conseil régional et du Maire de la ville situe tout simplement le concept de tribu ou d'ethnie au-dessus de celui de citoyenneté et donne à constater que l'adage selon lequel *nul n'est prophète chez soi* peut bien être relativisé en droit camerounais de la décentralisation.

Il y a donc entorse sur la gouvernance locale au bénéfice de l'autochtonie. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre cette doctrine

²⁴³ Message du chef de l'Etat camerounais à la nation à l'occasion de la fin d'année 2021 et du nouvel an 2022, tenue le 31 janvier 2021 à 20 h, à la chaîne nationale la Cameroun Radiotélévision (CRTV), p. 9. Pour y parvenir rappelle le Chef de l'Etat, « *nous devons renforcer la gouvernance dans la gestion de nos finances publique, en luttant contre la corruption et le détournement des deniers publics* ».

²⁴⁴ Les collectivités villageoises selon la politique du Chef de l'Etat, seront dotées d'un statut de véritables collectivités territoriales décentralisées avec des prérogatives étendues sur le choix démocratique de leurs dirigeants et la gestion de leurs affaires propres. V. BIYA (P.), *Pour le libéralisme communautaire*, Paris, Presses Marcel Fabre, ABC, 1997, p. 140 et s.

²⁴⁵ Cf. Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789. Dans la même veine V. LE POURHIET (A.M.), « Les minorités en droit constitutionnel Français », in *Mélange en l'honneur de Slobodan MILACIC*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 144.

camerounaise qui décrit le phénomène par « *l'entorse à la démocratie régionale portée par les concepts discriminants d'autochtonie et d'allogénie* »²⁴⁶. Cette asphyxie de la gouvernance locale par l'autochtonie s'explique par des revendications identitaires fortes émanant de diverses composantes de la société camerounaise et orchestrées par les acteurs sociaux variés. Il faut préciser que ces revendications ont trouvé dans les soubresauts et attermolements, du processus de tensions démocratiques des années 1990 au Cameroun²⁴⁷, un terrain d'expression favorable à la résurgence ethnique. Elles contribuent *nolens volens*, à *l'autochtonisation* des valeurs culturelles et culturelles de la cité.

2. L'autochtonisation des valeurs culturelles et culturelles

Dans la pratique, et parlant de la bonne gouvernance locale en Afrique, l'expérience a montré que les modèles de gouvernance qui ont réussi sont ceux qui sont basés sur *l'éthique civilisationnelle et culturelle*. L'Afrique tire sa bonne gouvernance des valeurs classiques telles que le principe de la *territorialité*²⁴⁸, le système de l'arbre à palabre²⁴⁹, la protection de la fortune publique²⁵⁰ et

²⁴⁶ WANDJI K. (J.F.), « La décentralisation du pouvoir au Cameroun, entre rupture et continuité : Réflexion sur la réforme engagée entre 1996 et 2009 », *op.cit.*, p 105.

²⁴⁷ KAMTO (M.), « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme au Cameroun », in CONAC (G.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, pp. 209-236.

²⁴⁸ En vertu du principe de territorialité, la démocratie qui se pratique sur le territoire africain est une démocratie purement africaine puisqu'elle s'inspire du système ou du régime politique applicable *jus soli*. C'est un élément objectif de qualification d'une démocratie.

²⁴⁹ La démocratie comme forme de régime politique, serait inspirée des modèles de fonctionnement des royaumes et des chefferies africaines. Par exemple, dans la majorité des royaumes, le Roi avant toute prises de décisions était tenu de concerter ses notables : c'est l'une des facettes du système dit de *l'arbre à palabre*. D'où le sens de ce dicton africain : *ce n'est pas le Roi qui a la royauté, c'est la royauté qui a le Roi*. V. ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), *Qui t'a fait Roi. Légitimité, élections et démocratie en Afrique*. Edition Sépia, 2011, 176 p.

²⁵⁰ C'est la matérialité de « *la bonne gouvernance financière* » ou singulièrement, de la protection de la fortune publique. A ce titre, toute une panoplie de rituels mettaient en garde le Roi et lui montraient qu'il devrait exercer ses fonctions en toute responsabilité. Chez les Mossi par exemple, le candidat à la chefferie se présentait dans le plus simple appareil avant qu'il ne soit désigné ou investi. Il portait un petit pantalon, avait le buste nu et son corps était couvert d'une peau de

aujourd'hui, la reconnaissance constitutionnelle et législative de la minorité et de l'autochtonie. Ces valeurs dont la reconnaissance constitutionnelle est certaine²⁵¹, constituent ce que nous pouvons qualifier de l'identité de la gouvernance publique africaine²⁵² ou de la reconnaissance des valeurs socioculturelles et historiques propres à l'ethnie²⁵³.

Il ne s'agit pas d'une source de division selon les experts africains, mais d'une discrimination positive²⁵⁴. De ce fait, « *accorder une reconnaissance à l'ensemble des groupes, respecter leurs différences et permettre à chacun de se développer dans un esprit véritablement démocratique, ne conduit pas aux conflits, mais au contraire, empêche lesdits conflits (...)* »²⁵⁵. Cette position du groupe de travail de la commission africaine sur les peuples autochtones d'Afrique constitue un « *contre-pied* » à l'encontre d'une frange doctrine qui voit en la préservation des droits des populations autochtones au Cameroun une « *...potentialité de conflits ethno-politiques et même de guerres civiles* »²⁵⁶.

mouton. Cela signifiait qu'au départ, le Roi était dépouillé de tout ; il arrivait sans rien au pouvoir et devrait se comporter sans s'enrichir sur le dos de ses sujets.

²⁵¹ Cf. l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la Loi Constitutionnelle du 18 Janvier 1996 qui dispose que : « *la République du Cameroun reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi* ».

²⁵² ROSSATANGA-RIGNAULT (G.), « Identité et démocratie en Afrique : entre hypocrisie faits têtus », *Afrique contemporaine*, n°242, *Les tabous du constitutionalisme*, p. 59 et s.

²⁵³ KAMTO (M.), « Déchéance politique », *Mandara*, Yaoundé, 1999, p. 201.

²⁵⁴ SOBZE (S. F.), « Les assises juridiques de la discrimination positive en droit international », *Revue africaine de parlementarisme et de démocratie*, Solon, Vol. IV, 2013, pp. 56 -82.

²⁵⁵ V. « Les peuples autochtones d'Afrique : Les peuples oubliés ? », Travail de la commission sur les peuples Autochtones *d'Afrique Copenhague, EKs/SKolenstrykkeri*, 2006. Mise en page par IWGIA (M.).

²⁵⁶ V. notamment la position de NACH MBACK (Ch.), « La chefferie traditionnelle au Cameroun : Ambiguïté juridique et obstacle à la démocratie », *op cit*, 242 ; s. s'inscrivant dans la même logique, un autre auteur dit qu'« on se saurait crédibiliser les mouvements de consolidation démocratique sans institutionnaliser les conflits ethniques ». V. TOULOU (L.F.), « L'ethnicité comme sources politique : l'hypothèse de la politique au bord du gouffre », *in Cahier des droits de l'homme*

La prise en compte de l'autochtonie à l'ère de la globalisation participe à la préservation des acquis culturels et même culturels.

Dès lors, la problématique demeure. L'implication de l'autochtonie est-elle un effet de mode ou/et un changement de fond dans le paradigme de la décentralisation ? Est-ce une simple révolution juridique²⁵⁷, une tendance à l'humanisation de la décentralisation, ou l'une de ces grandes illusions qui enthousiasment quelque temps le [les gouvernants], pour se faner bientôt ?²⁵⁸ La réponse réside dans la formule échappatoire dite de *la volonté politique des Etats*, volonté exprimée aussi bien au plan national, continental qu'international.

Face à cela, l'Union Africaine dans son agenda 2063, poursuit tout comme l'Union Européenne²⁵⁹, une politique de construction et de consolidation des valeurs africaines *bâties sur la démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme*.²⁶⁰

La constitutionnalisation de l'autochtonie est donc une politique de développement de la décentralisation par des valeurs locales, par des ressources matérielles et humaines produites par la

n° 6-7, mars 2002, ethnicité, identité et citoyenneté en Afrique centrale, PUCAC, Yaoundé, 2002, p69 et S.

²⁵⁷Sur le phénomène, lire : MORABITO (M.) et DEFONTINE (G.), « Qu'est-ce qu'une révolution juridique ? Les enseignements de la révolution française. », *Les Cahiers Portalis*, n°8, 2021/ 1, pp. 29-44 ; DEUMIER (P.), « Les 'révolutions jurisprudentielles' », *Les Cahiers Portalis*, 2021/ 1, n°8, pp. 45-54 ; K. PICARD, « La notion de révolution juridique à l'aune de la justice transitionnelle », *Les Cahiers Portalis*, n°8, 2021/ 1, pp. 55-72 ; ROSIER (J.-P.), « Qu'est-ce qu'une révolution juridique ? Le point de vue de la théorie du droit », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 102, 2005/ 2, pp. 391-404 ; KOKOROKO (D.), « Révolution et droit international », *RTSJ*, n° 0002, janv. -Juin 2012, pp. 7-21.

²⁵⁸Ainsi s'interrogeait Philippe P. DEFARGES au sujet de la gouvernance. MOREAU DEFAGES (P.), *La gouvernance*, Que sais-je, Paris, PUF, 1^{ère} édition, nov. 2015, p. 5.

²⁵⁹BADIE (B.), « De la coexistence comme valeur universelle », in P. BONIFACE (Sous la dir. de), *Quelles valeurs pour l'Union européenne ?* Paris, PUF, 2004, pp. 15-25.

²⁶⁰TAMETONG NGUEMO TSIDIE (S.), *Les valeurs partagées dans l'Union africaine : cas de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme*, Thèse de Doctorat en gouvernance et intégration régionale, Université Panafricaine, décembre 2019, 447 p.

région concernée. Elle est par ailleurs un moyen permettant aux autochtones de préserver leurs coutumes ²⁶¹ou précisément leur identité²⁶².

On en déduit que l'ordre juridique camerounais issu de la révision constitutionnelle de 1996, offre un cadre politique dans lequel, les autochtones peuvent exercer leurs droits sans aucun préjugé. Cette liberté se heurte cependant à la réalisation de la gouvernance locale.

II- L'autochtonie à l'épreuve de l'énonciation de la gouvernance locale au Cameroun

Dans la pratique, l'autochtonie ressemble au *morceau de cire* que René Descartes détenait entre les doigts, une fois rapprocher du feu, elle disparaît ou se transforme en autre chose d'invisible²⁶³. L'autochtonie ressemble donc à ce *morceau de cire* qui, une fois confronter aux problématiques réelles de développement, disparaît et fait renaître les identités connues, à savoir, l'État, les acteurs internationaux de développement, et l'allogène. Il se dégage en effet un certain nombre de dysfonctionnements aussi bien dans la mise en place des mécanismes de construction de la gouvernance (A), que dans l'effectuation de cette gouvernance (B).

A. Des dysfonctionnements dans la construction de la gouvernance locale

²⁶¹DJAME (F.N.), *Usages et coutumes en droit Administratif Camerounais*, Paris, Dianoia, 2009 ; p. 97.

²⁶²SINDJOUN (L.), « Identité nationale et révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 : comment constitutionnalise-t-on le "nous" au Cameroun dans l'État post-unitaire ? », *Revue Camerounaise de Science Politique*, 1996, n°1, pp. 10 – 24 ; DONFACK SOKENG (L.), « Existe-il une identité démocratique camerounaise ? La spécificité camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux », *Polis*, numéro spécial, « *Identité politique et démocratisation au Cameroun* », 1996, février, vol. I, pp. 25-44.

²⁶³DESCARTES (R.) *Les méditations métaphysiques*, Paris, 1641, pp. 423- 424.

L'autochtonie, que ce soit dans le système camerounais de décentralisation ou d'ailleurs, est confrontée aux objectifs de développement de la communauté. Cette confrontation présente des dysfonctionnements émanant soit du système (1), soit des élus locaux (2) et méritent d'être soulignés.

1. Les lacunes d'ordre systémique

L'autochtonie est essentielle pour la réalisation de la gouvernance locale, mais ce concept se heurte à des obstacles qui proviennent de la gestion des moyens et des compétences, ainsi que la situation des crises politiques et sociales que traverse le Cameroun depuis quelques années. Les pratiques observées sur le terrain conduisent à revoir le modèle organisationnel des CTD et à prendre des initiatives en faveur de la gouvernance locale.

A cet effet, consacrée dans l'optique de faciliter le développement local, l'autochtonie souffre d'un dysfonctionnement considérable. C'est d'abord l'Etat qui est très souvent accusé de ne rien faire pour les CTD. Cette accusation provient de l'enchevêtrement des responsabilités mal comprises ou mal définies considérées par LE GALES comme signes d'« *une gouvernance polycentrique* »²⁶⁴.

Par ailleurs, lorsqu'elle est mal comprise, l'autochtonie peut provoquer une concurrence institutionnelle et politique dans l'interface entre les institutions locales, les populations locales et dans une certaine mesure les organisations non gouvernementales qui exercent dans les localités²⁶⁵. La situation est plus complexe au regard des contraintes sociales et politiques que vit le Cameroun depuis la constitutionnalisation de l'autochtonie et qui ne facilite guère la conception et la conduite des affaires sociales. Ainsi, l'on comprendrait avec aisance des multiples revendications dans le Nord

²⁶⁴LE GALES, « Régulation, gouvernance et territoire », in *La métaphore de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J, 1998, Coll., Droit et société, vol 4, p. 211, cité par GADJI (A.), *Méthodologie et recueils d'articles*, éd groupe médias, 2021, p. 8.

²⁶⁵*Ibidem*

et Sud-ouest du Cameroun qualifiées de problème ou encore de crise anglophone²⁶⁶. Face à cette situation, l'Etat, en tant qu'initiateur et pourvoyeur du processus de décentralisation, est le principal accusé. Alors, certains Etats à l'exemple du Cameroun, du Gabon, du Congo, du Mali, du Nigéria, du Burkina-Faso, de la Guinée ont eu recours à une refonte ou une redistribution des cartes politiques et du pouvoir²⁶⁷.

Le dysfonctionnement provient également du lien fragile qui existe entre autochtonie et développement local²⁶⁸. En effet, la désignation des autochtones en tête des institutions locales ne s'accompagne pas toujours des moyens financiers d'où la survivance des conflits de compétences opposant les collectivités territoriales dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement, en particulier entre communes et départements ou encore entre commune et district. La réalité est presque identique en Côte d'Ivoire même si dans le domaine du financement national de développement local, des faiblesses imputables à l'Etat sont souvent contestées²⁶⁹.

La confrontation entre autochtonie et gouvernance locale court aussi le risque de donner lieu à l'émergence d'une fonction publique locale. En effet, le fait que les collectivités décentralisées demeurent dépendantes des agents publics et des services déconcentrés de l'Etat n'est pas de nature à impulser un

²⁶⁶NGANDO SANDJE (R.), « Le statut spécial des régions anglophones du Cameroun », *op.cit.*, p.123.

²⁶⁷ SOM I. (J.-D.), « Ethnies et politiques en Afrique », *Project log*, Groupe de recherche FIRA, 5 sept 2017. www.researchgate.net. Consulté le 19 février 2021. Lire du même auteur « Les identités opportunes à l'ère de l'équilibre régionale au Cameroun ». Conférence paper, Groupe de recherche FIRA, novembre 2014, Consulté en ligne www.researchgate.net, le 19 février 2021.

²⁶⁸DIOP (D.), « Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal, quelle pertinence pour le développement local ? », *Etudes africaines*, Paris, Harmattan, 2006, pp. 192-193 ; BAYART (J.F.), GESHIERE (P.), NYAMNJOH (F.), « Autochtonies, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critiques internationale*, n°10, janvier 2001, p. 177.

²⁶⁹GADJI (A.), *Méthodologie & recueil d'articles en droit*, *op.cit.*, p.89 et s. *Etats généraux de la décentralisation et du développement local, les Actes, Ministère de l'Administration du Territoire de Côte d'Ivoire Abidjan*, 2007, p. 18.

développement durable ou encore une véritable gouvernance locale²⁷⁰.

En outre, la réalisation de la gouvernance locale se heurte aux réalités concrètes de l'hétérogénéité ethnique auxquelles les Constitutions africaines tentent d'apporter des solutions, afin de ne plus vivre des génocides comme de celui perpétré au Rwanda en 1994, les conflits ethniques en Côte d'Ivoire, en Ethiopie, au Mali, au Sénégal, au Cameroun pour ne prendre que ces exemples les plus connus. La gouvernance locale se réalise non seulement avec les institutions dignes, mais aussi avec les ressources humaines convenables.

2. Des enchevêtrements au niveau des élus locaux

Alexis DE TOCQUEVILLE considère la décentralisation non seulement comme un instrument de liberté pour le peuple, mais encore « *une école de la démocratie* ». Il exprime cette idée en ces termes : « *c'est [...] dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté* »²⁷¹. L'autochtonie se doit d'être considérée comme un instrument d'expression des élus locaux certes, mais surtout comme un instrument au service de la localité. C'est malheureusement tout le contraire dans la pratique africaine de la décentralisation.

En effet, en tant que titulaires de l'exécutif local, les élus locaux conçoivent et donnent l'impulsion des programmes de gouvernance dont ils sont porteurs. Ce rôle moteur fait d'eux les piliers essentiels de la gouvernance locale.

²⁷⁰ Des pistes sont perceptibles dans la loi de 2019 portant CGCTD qui laisse penser à la mise en place d'une fonction publique locale. Elle propose une définition à la notion d' élu local mais lui reconnaît des droits.

²⁷¹ DE TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, (2012), Paris, Institut Coppet, p. 16.

Dans le système camerounais de la décentralisation par exemple, plusieurs élus locaux ne font pas toujours preuve de transparence dans la gestion des affaires locales. Certains se comportent comme de véritables notables en usant et en abusant de l'influence considérable établie sur le cumul de ressources politiques²⁷².

Par ailleurs, il a été observé que des élus locaux ont une connaissance approximative des enjeux de la décentralisation ou une mauvaise conception de la notion d'autochtonie. La doctrine camerounaise note à cet égard que les élus locaux ne sont pas suffisamment imprégnés de la philosophie de la décentralisation et de la logique de la gouvernance qu'elle emporte. La décentralisation est perçue par la plupart d'entre eux comme une évolution qui, au plan intentionnel, permet de contourner l'État, et parfois de s'adresser aux bailleurs de fonds en vue de capter directement des ressources dont la gestion pourrait se révéler, dans certains cas, hasardeuse et souvent très peu transparente.

Cette logique de captage de rente est perceptible dans la passation des marchés publics ou dans le renforcement des capacités locales de contrôle par une plus grande implication de celles-ci dans la gestion des affaires locales. C'est pourquoi, une fois élues, les autorités locales sont plutôt dans une perspective électoraliste, intéressées par de nouveaux investissements en équipements lourds que par l'entretien ou à la mise en service de l'existant. Les activités de communication, d'information et d'éducation des populations, ainsi que la planification de la gestion censées pérenniser dans le temps les efforts d'investissement et les acquis, leur paraissent politiquement moins valorisantes et moins rentables dans l'espace d'un mandat²⁷³.

²⁷² C'est le cas du cumul des mandats à la tête du Conseil et des Mairies, la principale source de légitimité étant le statut d'autochtone transformé en privilège.

²⁷³ AKINDES (F.), « Société civile et participation au développement locale », in Repère, *Revue scientifique de l'Université de Bouaké*, n° 1, *Presse universitaire de Côte d'Ivoire*, p. 34, cité par GADJI (A.), *op.cit.*

Il est donc constant que les contraintes dans l'exécution de la politique de la décentralisation proviennent des agissements dommageables de certains élus locaux.

Dans le système ivoirien de la décentralisation en revanche, ce sont les élus locaux qui « *apprivoisent [la] centralisation des compétences ; non pas tous les élus locaux, mais ceux que leurs fonctions (titulaires de l'exécutif d'une municipalité importante), et/ou leurs ressources politiques, placent en situation d'intercesseurs, disposant seuls de l'action du bon niveau de décision. Tandis que le pouvoir central leur porte considération en raison de la force de leurs implications, celles-ci leur sont en quelle que sorte garanties par leur aptitude connue à se faire entendre au centre* »²⁷⁴. Certains élus locaux ont réussi, avec le temps à transformer des territoires en fiefs électoraux, de véritables espaces sanctuarisés. Cette concentration du pouvoir qui est devenue une pratique courante en Afrique francophone, porte effectivement atteinte à la démocratie locale²⁷⁵.

Pour remédier à cette situation et faire de l'autochtonie un outil de promotion de la gouvernance locale, les populations doivent, en tant que détentrices du pouvoir local, jouer le rôle de contre-polarisation du pouvoir des élus locaux, en les poussant à agir dans l'intérêt de la communauté.

L'autochtonisation des collectivités territoriales exige une redéfinition de celles-ci en mettant le focal pas nécessairement sur des institutions, mais aussi sur les ressources humaines dont la carence est l'un des enjeux majeurs du processus de décentralisation. C'est l'expression de la mise en œuvre d'une gouvernance locale à visage humain qui peine à être effective au Cameroun, du fait d'un certain nombre de pesanteurs endogènes et exogènes.

²⁷⁴ GADJI (A.), *Méthodologie & recueil d'articles en droit*, op.cit., p. 85.

²⁷⁵ BOCKEL (A.), « De la démocratie en Afrique ou l'importance de la démocratie locale », in *Mélanges offerts à P. F. GONIDEC, L'Etat moderne : Horizon 2000, Aspects internes et externes*, Paris, LGDJ, 2005, p. 55.

B. Des obstacles à l'effectuation de la gouvernance locale

La gouvernance locale dans sa mise en œuvre, pose un sérieux problème de recherche d'équité et d'équilibre, difficultés qu'on rencontre rarement dans la gouvernance « globale »²⁷⁶.

L'équilibre peut être financier et, elle peut mettre l'autochtonie dans une situation difficile, celle du financement de sa propre gouvernance (1), tandis que la recherche de l'équité impose à l'autochtone de prêter main forte à l'allogène pour une gouvernance locale optimale (2).

1. L'autochtonie en panne de financement de la gouvernance locale

Tout programme de décentralisation ne vit que de financement des localités décentralisées leur accordant la possibilité de faire face aux responsabilités qui leur sont confiées²⁷⁷.

La crise économique et financière qui a particulièrement hypothéqué la croissance des économies des Etats africains, fait à ce que le processus de décentralisation soit sans cesse contrarié, à cause des faiblesses des ressources matérielles et financières des collectivités territoriales²⁷⁸.

L'autonomie administrative et financière très souvent accordée aux collectivités territoriales de la décentralisation s'apparente à une promesse constitutionnelle ou législative dans certains États d'Afrique.

²⁷⁶PONTHÉREAU (M-C.), « Global Constitutionalism », un discours doctrinal homogénéisant. L'apport du comparatisme critique », *Juspoliticum*, n°19, consulté le 12 décembre 2020.

²⁷⁷ GADJI (A.), *Méthodologie & recueil d'articles en droit*, op.cit., p. 88. Ministère de l'Administration du Territoire, Etats généraux de la décentralisation locale, *Les Actes*, op.cit. p. 83.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 88.

L'économie est pourtant un instrument privilégié du développement²⁷⁹. Elle favorise l'émergence des initiatives de base en matière d'élaboration de vote de plan de développement pouvant être considéré comme le choix des populations.

L'économie du Cameroun est actuellement en recul, d'où la remise en cause de la gouvernance au niveau étatique et même au niveau local. C'est ce qui a permis de revoir la politique des transferts vers les régions, et qui entraîne un ralentissement du processus des transferts des compétences. En effet, la problématique de recherche de l'autonomie des collectivités territoriales affecte sérieusement l'enracinement de la gouvernance locale au Cameroun²⁸⁰. Eh bien ! l'un des défis majeurs auquel devront faire face les collectivités décentralisées est bien celui du financement de leurs activités²⁸¹. Il ne suffit pas de faire de l'autochtone la tête de proue d'une communauté, mais de l'inviter à participer financièrement à la production d'affaires locales, d'être un acteur et non un consommateur de démocratie locale²⁸². Il s'agit là des axes de promotion ou d'enracinement d'une

²⁷⁹TCHABAGNAN AYEVA (B.), *Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexions sur un développement territoriale durable des collectivités rurales*, Rapport de recherche n° 3 CRDT, 2003, p.18.

²⁸⁰KEUDJEU DE KEUDJEU (J. R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse pour le Doctorat/ph.D en droit public, Université de Douala, 2012, p. 3 ; NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse pour le Doctorat/ph.D en droit public, Université Paris-Est Créteil Val-De- Manen, 2010, p. 52.

²⁸¹Avec le décret de 1998 relatif à la centralisation et à la redistribution des centimes communaux aux Fonds Spéciaux d'Équipement et d'intervention Intercommunale (FEICOM), les communes camerounaises ont vu au fil des ans leurs revenus augmenter passant de deux (02) milliards pour le 1^{er} trimestre 2001/2002 à environ quatre (04) milliards au dernier trimestre 2003. La moyenne depuis 2006 est de l'ordre de huit (08) milliard par trimestre. V. NGANE (S.) *La décentralisation au Cameroun, un enjeu de gouvernance*, *Afrédit*, mai 2008, pp. 36-38, cité par TADJIE (R.) « Décentralisation territoriale et démocratie locale au Cameroun », *op.cit.* p. 107.

²⁸² RAOGO SAWADOGO (A.), *L'Etat africain face à la décentralisation*, éd. Karthala, Club du Sahel, et de L'Afrique de l'Ouest, 2001, pp. 225-226.

fiscalité locale²⁸³ gage de développement durable et de sécurité humaine²⁸⁴.

En revanche, le financement des collectivités peut être une ouverture au développement des villes en Afrique en général et au Cameroun en particulier, quand on sait que la pauvreté grandissante dans certains villes et villages est parfois due à une paresse, une fuite de responsabilité des autochtones et à l'insuffisante implication de leur part, dans la réalisation de leur destin. La gouvernance locale est donc une affaire de tous et non d'une minorité.

2. L'allogène, l'invité incontournable de la gouvernance locale

L'allogène est à la gouvernance locale, ce qu'est l'éthique au constitutionalisme africain, c'est-à-dire, un invité indésirable, et incontournable²⁸⁵.

La consécration constitutionnelle de l'autochtonie est-elle une réponse à la *résistance endogène* ou encore la *revanche du terroir sur*

²⁸³ Elle permettra de financer les espaces publics opportuns, en facilitant leur réappropriation par les populations locales.

²⁸⁴ MODOU (K. L.), « La démocratie, les élections et les droits des « peuples » en Afrique : à propos du silence de la charte africaine de la démocratie des élections et de la bonne gouvernance sur l'autodétermination », in Election en Afrique, Yaoundé, PUCAC, 2013, p 150. Cf. Art. 9 de la Charte africaine de la démocratie : « *les Etats parties s'engagent à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et programmes sociaux et économiques susceptibles de promouvoir le développement durable et la sécurité humaine* »

²⁸⁵ Cette formule est empruntée à Jean Louis ATANGANA AMOUGA, « L'éthique du constitutionalisme en Afrique », in *Mélanges en l'honneur du Président Robert DOSSOU, Frédéric Joël AÏVO, Jean du Bois De GAUDUSSON, Christine DESOUCHES et Joseph MAÏLA* (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie, l'Harmattan*, 2020, 1086 p. (spec. pp.203-2012).

*les centres urbains*²⁸⁶. Formules mises en exergue il y a quelques années, par la doctrine camerounaise.²⁸⁷

En effet, l'autochtonie telle qu'elle se matérialise à l'aune de la gouvernance locale au Cameroun, présente des relents de discrimination. Ce mode opératoire perceptible dans la Constitution et dans le Code général des collectivités territoriales décentralisées, est un frein au patriotisme régional et est susceptible d'entretenir sur le plan socio-politique, des frustrations et le sentiment d'étrangéité²⁸⁸, au sein d'une frange importante de la population qui est pourtant animée par le même sentiment national. L'autochtonie et l'allogénie sont ainsi considérées comme des concepts discriminatoires dans la décentralisation régionale au Cameroun. Nul ne pourrait sérieusement réfuter l'apport de l'autochtonie comme pôle de représentation et d'identification d'une gouvernance locale, sauf à faire preuve d'une *myopie intellectuelle*²⁸⁹ ou encore *constitutionnelle*²⁹⁰.

L'exigence de développement locale met à rude épreuve la place incontournable qui existe entre les deux identités que sont

²⁸⁶ ABE (C.), in Multiculturalisme, cosmopolitisme et intégration en milieu urbain au Cameroun : les défis contemporains de la citoyenneté de type républicain à Douala et Yaoundé, communication présentée au Colloque : « l'Afrique Centrale : crises, réformes et reconstruction », Codesria, Douala 4 et 5 octobre 2003. V. ELA (J. M.), *La ville en Afrique Noire*, Paris Karthala, 1983, pp. 57-58.

²⁸⁷ EKAMBI DIBONGUE (G.), « Autochtones et allogènes à Douala. Quête hégémonique exogène et résistance endogène », *Revue camerounaise de droit et de science politique*, 1^{ère} année, n°1 juin 2005, pp. 69-105.

²⁸⁸ Selon Douala MOUTOME, « *le sentiment d'être exclu, même si on est bien géré, est de nature à générer des frustrations plutôt nocives* ». Interview, accordée à *Africa International* n° 293, avril 1996, p. 20

²⁸⁹ EKAMBI DIBONGUE (G.), « Autochtones et allogènes à Douala... », *op.cit.* p. 75.

²⁹⁰ ONDOUA (A.), « La population en droit constitutionnel : les cas des pays d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, pp. 87-97.

²⁹⁰ Il faut dire qu'il s'agit dans l'histoire du Cameroun, de deux groupes d'acteurs principaux

l'allogène et l'autochtone²⁹¹. Elles renvoient aux concepts d'*ethnie*²⁹², de *représentations identitaires* et ses corollaires à savoir *l'éthnicisme*, *la tribu*, *le tribalisme* etc.²⁹³.

La gouvernance locale exige cependant à transcender les velléités de conquête de l'espace ou encore d'expression d'une quelconque hégémonie politique, économique et foncière que l'on attribue aux allogènes et celles de recherche de maîtrise de l'espace urbain, qui échapperait à l'autochtone identifié comme ressortissant de la communauté originaire. Le développement local, même s'il n'est *a priori* bénéfique qu'à la communauté porteuse du projet, est une activité de portée nationale et internationale.

La « *citadinité républicaine* »²⁹⁴ en milieu urbaine dépend de la diversité culturelle. C'est ainsi qu'elle obéit aux exigences de la globalisation, de la « *citoyenneté*²⁹⁵ *multiculturelle* » défendue par Will KYMLICKA²⁹⁶.

²⁹¹ Il faut dire qu'il s'agit dans l'histoire du Cameroun, de deux groupes d'acteurs principaux, les originaires *Douala* que l'on qualifie ici d'autochtones et les non originaires identifiés sous le vocable allogènes majoritairement ressortissants des hauts plateaux de l'Ouest. DIBONGUE (G.E.), « Autochtones et allogènes à Douala », *op.cit.*, p. 73.

²⁹² SOM (J.D.), « Le peuple contre l'ethnie, Faire peuple à travers une politique des quotas à travers une politique d'accès à la fonction publique au Cameroun », fiche, analyse, <http://www.irence.net/bdfficheanalyse-1040> consulté en ligne le 10 avril décembre 2022 à 16h.

²⁹³ AMSELLE (J.L.) et M'BOKOLO (E.), *Au cœur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et Etat en Afrique noire*, Paris, La Découverte, 1985 ; BRETON (R.), *Les ethnies*, 2^{ème} éd., Paris, PUF, 1992 ; CHRETIEN (J.P.) et G. PRUNIER (E.) *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Kartala, 1989, p. 56.

²⁹⁴ EKAMBI DIBONGUE (G.), « Autochtones et allogènes à Douala... », *op.cit.* p. 69.

²⁹⁵ STERNBERGER (D.), *Der Staat des Aristoteles und der moderne Verfassungsstaat*, disp. In Id., *Verfassungs patriotisms*, Frankfurt am Main, 1990, p. 138. Il s'agit d'une citoyenneté constructive c'est-à-dire celle qui rend compte du gouvernement des règles une société donnée, celle qui présuppose l'existence d'un régime démocratique. A ce titre, ARISTOTELE affirme qu'il y a plusieurs types de citoyens en fonction des différents types de forme de gouvernement et de Constitution. La citoyenneté n'est pas constituée des citoyens, mais des règles qui constituent les citoyens.

²⁹⁶ KYMLICKA (W.), *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, titre original : *Multinational Citizenship : a Liberal Theory of*

Par ailleurs, la gouvernance, entendue comme un système souple de gestion des sociétés, ayant pour but l'épanouissement régulé des créativités, requiert un monde pacifié, civilisé, une région où autochtones et allogènes vivent en parfaite harmonie, avec un même objectif, celui d'améliorer les conditions de vie des populations²⁹⁷.

Pour que l'autochtonie soit considérée en Afrique et au Cameroun comme un havre de paix, un instrument de développement local, elle doit faire avec toutes les composantes de la région, avec tout le peuple²⁹⁸. A cet effet, il est théoriquement admis que tout [développement] implique quatre conditions complémentaires : acceptation par les peuples concernés de leur assise territoriale ; dynamique de croissance et de commerce, faisant prendre conscience à ces peuples, qu'ils gagnent plus en travaillant ensemble qu'en se faisant la guerre, mécanismes de règlement des litiges ; système de police, garantissant que, si l'un des protagonistes viole les règles établies, il sera ramené dans le droit chemin²⁹⁹.

La gouvernance locale est un système pour reprendre l'expression de Charles EISENMANN, « *sans couleur politique déterminée ; elle peut être non démocratique aussi bien que démocratique* »³⁰⁰.

Minority Rights, (Oxford University Press, 1995), Trad. Patrick SAVIDAN, Paris, La découverte, Coll. « Textes à l'appui/ politiques et sociétés », 2001, pp. 11 et 88.

²⁹⁷ En effet, que les besoins les plus immédiats (faim, froid, insécurité) ne soient plus satisfaits, toute gouvernance se trouverait balayée tant par des mécanismes brutaux de pouvoir (rationnement, démonstration de force...) que par le retour des comportements de l'Homme archaïque. DEFARGES (P.), *op.cit.*, p. 15.

²⁹⁸ CHARBONNEAU (J.P.), « De la démocratie sans le peuple à la démocratie avec le peuple, ethnique publique », *vol 7, n°1/2005, mis en ligne le 12 novembre 2015, consulté le 23 février 202.*

²⁹⁹ Ainsi, au Proche- orient, pour que s'installe la gouvernance régionale, il a fallu entre autres que les frontières tracées à l'issue de la Première Guerre mondiale par les Royaumes-Unis et la France (*accords Sykes-Picot, 1916*) soient bénées par tous, soit redessinées afin de les rendre acceptables par la population.

³⁰⁰ EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, tome1, pp. 1966-1967. Il suffit que la désignation de l'autorité locale soit « indépendante de l'autorité centrale ». A rebours, une organisation de l'administration fondée sur les principes démocratiques peut être centralisée. C'est dire que l'autochtonie peut aussi

Conclusion

Faut-il conclure avec Alexis de Tocqueville qu' « *il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation* »³⁰¹ et donc entre *autochtonie et gouvernance locale* ?

La réponse mérite d'être nuancée, car même si la décentralisation est originellement émancipée de toute idée de démocratie³⁰², il faut dire que l'autochtonie en tant que valeur démocratique³⁰³ soit la base à la construction de la gouvernance locale, à condition d'être participative³⁰⁴ et non compétitive, adaptée aux réalités de la région et non exportée³⁰⁵.

On subodore que l'autochtonie est déjà dans le sein de la décentralisation au Cameroun. À cet effet, elle doit être le moteur ; à la fois comme critère de formation et d'application de la gouvernance locale. Pour atteindre cette fin, elle doit se vêtir du manteau de la pluri-culturalité, de la citoyenneté universelle. Ce sont des conditions suffisantes pour garantir son effectivité et même sa légitimité³⁰⁶. L'autochtonie doit être dégagée de l'infrastructure sociale, pour se poser dans la superstructure sociale, au sens de l'entendement

contribuer non pas à servir de façon démocratique la localité, mais plutôt à l'effriter, à la museler.

³⁰¹ EISENMANN (C.) Cité par REGOURD (S.), « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : genèse d'une problématique », *RDP*, 1990, p. 962.

³⁰² TSANGA (R.), *Décentralisation territoriale et démocratie au Cameroun*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé II, 2009, p. 14.

³⁰³ NGANGO YOUNBI (E.) « Valeurs et Constitutions : Etude de cas à partir de quelques constitutions africaines », *Revue africaine de Sciences Politiques et Sociales*, n°31, mars-avril 2021, pp. 5 - 40.

³⁰⁴ MOUANGUE KOBILA (J.), « Droit de la participation politique des minorités et des peuples autochtones au Cameroun... », *op.cit.*, p. 645.

³⁰⁵ HERMET (G.), *Exporter la démocratie ?* 2^{ème} éd. Paris, Presse de Science Po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 2008, p. 23.

³⁰⁶ SOMA (A.), « L'utilité comme critère normatif du droit », *op.cit.* p. 9. L'utilité conditionne l'applicabilité et l'effectivité. « *La règle de droit doit rechercher la légitimité, et l'utilité de de la règle de droit [doit] être un élément de sa légitimité* », p. 11.

marxiste de la dynamique du droit. Toute gouvernance locale basée sur les replis identitaires entraînant *ipso facto* le rejet de la greffe³⁰⁷.

La gouvernance locale n'étant pas une *course olympique*³⁰⁸, chaque État devrait y aller avec ses moyens et en tenant compte de ses spécificités. Elle doit être adaptée aux réalités locales, si elle puise dans la conscience de l'autochtone, elle se doit de faire avec son *âme* et son *corps*, sous peine d'être une science dépourvue de conscience³⁰⁹. Dans le chemin inverse, l'autochtonie serait un instrument de destruction et non de construction de la gouvernance locale au Cameroun et partout ailleurs.

Il est temps que l'Afrique se serve de sa gouvernance, et que le droit de la décentralisation en Afrique devienne un véritable instrument de l'État de droit³¹⁰. Le défi que se doit de relever l'État du Cameroun, c'est de mettre en œuvre toutes les dispositions juridiques, afin que l'autochtonie cesse d'être considérée comme un instrument de fragilisation de l'unité nationale, mais plutôt comme un outil de facilitation de l'enracinement d'une démocratie locale ou de réforme de l'État par le local. On ne construit pas la gouvernance avec l'autochtonie, mais on n'en fait pas davantage sans³¹¹.

³⁰⁷ MENY (J. F.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993 ; DE GAUDUSSON (J. B.) , « Le mimétisme post colonial, et après ? », Paris, Sirey, 1956.

³⁰⁸ Cette expression est empruntée à KI-ZERBO (J.), « Le développement n'est pas une course olympique », in *A quand l'Afrique*, 2013, 239 p. L'autochtonie permet à une localité, de s'auto identifier et donc de se prendre en charge. Et KI-ZERBO de le rappeler, « *sans identité, nous sommes un objet de l'histoire, un instrument utilisé par les autres. Un ustensile.* » *op.cit.* p. 2.

³⁰⁹ KI-ZERBO (J.), « Science sans conscience n'est que ruine de l'âme et du corps », in *A quand l'Afrique*, 2013, 239 p.

³¹⁰ CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in *Mélange en l'honneur de GUY BRAIBANT, R.F.D.A*, 1996, p. 105.

³¹¹ Cette formule est empruntée à André MALRAUX, « *On ne fait pas de politique avec de la morale, mais n'en fait pas davantage sans* » in *L'espoir*, 1937.

La mobilisation des ressources financières des collectivités autonomes au Tchad

Par

ADOUM INOUA

Docteur Ph. D en Droit public, Université de Maroua (Cameroun)

Enseignant vacataire ENA/TCHAD

adouminoua@gmail.com

Résumé

La réflexion sur la mobilisation des ressources financières des collectivités autonomes au Tchad fait apparaître la problématique du financement de la décentralisation, la capacité financière des dites collectivités à supporter leurs charges et à financer les projets de développement local. Celle-ci est traduite par une mobilisation perturbée du fait des contraintes économiques, financières, et surtout de la pandémie à coronavirus 2019. Les ressources sont inefficacement mobilisées et la redistribution relève de la complexité des voies de péréquation et de financement direct. Elles dépendent majoritairement des concours financiers de l'État. Il y a donc la nécessité de doter les collectivités autonomes de ressources financières suffisantes, de mécanismes de mobilisation optimale et surtout de diversifier les ressources afin de sortir de la dépendance financière.

Mots-clés- Mobilisation, ressources financières, autonomie, dépendance, collectivités autonomes.

Introduction

Perçue comme des ressources en droit tchadien de la décentralisation, l'autonomie financière suppose avoir une certaine prise sur les origines, les montants des ressources et leur répartition entre les collectivités autonomes. Si elle doit exister, la maîtrise des ressources doit être affirmée et garantie par le constituant ou le législateur. Jean DU BOIS de GAUDUSSON avait prévenu qu'en l'absence d'une garantie : « *La décentralisation risque de n'être qu'un transfert d'obligation* »³¹². Une telle protection nécessite une répartition des ressources entre l'État et les Collectivités autonomes. Ainsi, l'autonomie financière³¹³ suppose-t-elle que les collectivités autonomes disposent d'un niveau suffisant de ressources financières et qu'elles aient une maîtrise de leurs charges. L'autonomie financière ne se définit plus ici en termes de capacité juridique, plutôt de l'indépendance financière des collectivités autonomes par rapport aux subsides de l'État³¹⁴.

Cette question de mobilisation des ressources financières fait débat dans la doctrine³¹⁵. Les uns défendent l'idée d'un « pouvoir » et d'autres celle « l'avoir ». Ce travail s'inscrit dans la logique qui passe du registre du pouvoir à celui de l'avoir. Dans cette logique à quoi servirait-il d'avoir des compétences financières importantes si les collectivités locales n'ont accès qu'à des ressources financières virtuelles ou si elles ne peuvent les affecter à des dépenses de leur choix ? On peut dire préalablement que si l'autonomie formelle et l'autonomie réelle sont liées étroitement, c'est la seconde qui donne tout son sens à la première. Robert HERTZOG, précise en ce sens que : « *Avoir un patrimoine, avoir des agents, avoir des ressources*

³¹² DU BOIS de GAUDUSSON (J.), « La décentralisation en Afrique : nouvelle perspective », *RFSP Encyclopédie*, Université Symposium, 1990, pp. 1631-1636.

³¹³ L'étude de l'autonomie financière réelle en Afrique noire francophone se heurte à des difficultés tenant à l'absence de données statistiques tant sur les collectivités locales elles-mêmes que sur leur environnement économique.

³¹⁴ V. LABIE (F.), « Finances locales et autonomie financière », *Cahiers Français*, La documentation française, 2004, p. 80.

³¹⁵ C'est-à-dire la mobilisation des ressources financières signifier un pouvoir reconnu, une capacité textuelle alors que ceux de l'avoir pensent à la capacité en termes de possession et de disposition réelle de ces ressources pour les collectivités.

financières suffisantes, voilà qui est déterminant pour l'autonomie ainsi entendue. La capacité de produire des règles est, au mieux, accessoire »³¹⁶.

Cette étude s'inscrit dans un contexte politique particulier de transition, dans un contexte socioéconomique et financier difficile où l'État et les collectivités font face à la problématique de mobilisation des ressources financières³¹⁷. Ainsi, l'intérêt de cette étude trouve-t-il tout son sens dans son actualité. Surtout, d'une probable réforme afin que les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation puissent le mettre efficacement en œuvre. L'accent sera beaucoup plus mis sur les communes, collectivités autonomes de base³¹⁸.

L'étude sur les finances publiques locales incline naturellement à opter pour l'approche juridique³¹⁹. Même si la matière des finances publiques se situe à califourchon entre le droit, l'économie et la science politique³²⁰. Cette considération justifie que les juristes aient modifié sa désignation scientifique. Autrefois appelée « législation financière »³²¹, elle est aujourd'hui désignée par l'expression « finances publiques et institutions financières » ou « droit public financier » et « finances publiques locales ». Cette mutation³²² permet de mieux rendre compte de la multidisciplinarité ou de l'interdisciplinarité de la science « carrefour », dont parlait Paul Marie GAUDEMET³²³. Une démarche scientifique plus

³¹⁶ HERTZOG (R.), « Mutation des finances publiques, manifeste pour une discipline rajeunie », *RFFP*, n° 79, LGDJ, 2002, pp. 259-278.

³¹⁷ DJIMASSAL (P.), *L'administration publique au Tchad à l'ère de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 30 août 2019, p. 1.

³¹⁸ En réalité les communes représentent les collectivités autonomes de base et les provinces les collectivités interdépartementales. Art. 201 de la loi fondamentale.

³¹⁹ MULLER (J.), *Discours de méthode juridique*, traduit de l'Allemand par Olivier JOUANJAN, Paris, PUF-Leviathan, 1996, p. 13.

³²⁰ BILOUNGA (S.T.), *Finances publiques camerounaises, Budgets-Impôts-Douanes-Comptabilité publique*, Paris I, L'Harmattan, 2020, p. 41.

³²¹ GAUDEMET (P. M.), *Finance publique : budget et trésor*, tom I, Paris, 7ème édition, Montchrestien, 1997, p. 34.

³²² BILOUNGA (S.T.), *Finances publiques camerounaises, Budgets-Impôts-Douanes-Comptabilité publique*, *op. cit.*, p. 36.

³²³ GAUDEMET (P. M.), *Ibid. id.*

ambitieuse³²⁴ basée sur la dogmatique et la casuistique s'impose³²⁵, tout en mettant à contribution les argumentaires sociologiques et comparés.

L'autonomie financière met en évidence au moins trois aspects complémentaires que sont les ressources, les emplois et l'équilibre entre les deux. L'autonomie financière implique l'existence de marges suffisantes d'action en matière budgétaire et de gestion. La doctrine et la jurisprudence dominantes font de l'autonomie financière une condition essentielle de la libre administration.

Le constituant tchadien affirme l'autonomie financière des collectivités autonomes en ce sens : « *Les collectivités autonomes sont dotées de la personnalité juridique, leur autonomie administrative et financière, patrimoniale et économique est garantie par la constitution* »³²⁶. Il est illusoire d'envisager des situations idéales dans la mise en œuvre de cette autonomie³²⁷. La différence réside dans les degrés atteints. Comme le relève Alain GUENGANT, l'autonomie financière ne relève pas du « *tout ou rien* », du « *plus ou moins* »³²⁸. Le contrôle de l'État sur les finances locales est un corollaire de la décentralisation. Ce n'est pas le principe qui sera interrogé, mais son ampleur. Sous cette réserve, la question fondamentale est de savoir : peut-on dire que les habilitations proclamées par les textes et les lois renferment effectivement une véritable autonomie qui autorise la collectivité autonome à mobiliser librement et à allouer une part déterminante de ses ressources pour couvrir ses charges légales ?

³²⁴ LAURE (M.), « Pour une démarche scientifique plus ambitieuse en matière de finances publiques », *RFFP*, n° 51, 1995.

³²⁵ Il s'agit du positivisme juridique dans son approche dogmatique et casuistique.

³²⁶ Art. 203 de la Constitution du 04 mai 2018 révisée par la loi constitutionnelle n° 017/PR/2020 du 14 Décembre 2020.

³²⁷ Dans les décentralisations les plus formelles, il ne peut être établi une indépendance financière entière des collectivités territoriales de même qu'il a toujours existé, même dans les systèmes les plus centralisés, des prérogatives financières assumées localement.

³²⁸ GUENGANT (A.), UHALDEBORDE (J-M.), « Économie et finances locales », *Annuaire des Collectivités Locales*, 2003. pp. 425-449.

L'insuffisance des ressources financières locales s'apprécie essentiellement par la capacité de la Commune à générer des ressources locales propres. Trois critères caractérisent ces ressources. Elles doivent être suffisantes, prévisibles et disponibles pour la mise en œuvre des politiques publiques locales. La réunion de ces trois critères permet aux collectivités autonomes d'accéder à un niveau d'autosuffisance des ressources locales, principe expressément consacré par certaines constitutions européennes³²⁹, condition déterminante pour le financement intégral des fonctions publiques qui leur sont attribuées. À la lumière de tout ce qui précède et pour répondre à la préoccupation exprimée ci-haut, il est essentiel d'examiner l'étroitesse des pouvoirs de décision de la collectivité en matière de mobilisation de ressources et d'apprécier les marges de manœuvre dont elle dispose quant à l'exécution de ses dépenses. Il apparaît, à l'appréciation de la réalité tchadienne du fonctionnement des communes, que les ressources financières locales propres de ces entités sont le plus souvent insignifiantes (I). Toute chose de nature à favoriser une dépendance des finances locales (II).

I- Des ressources financières locales globalement faibles

Les ressources locales³³⁰ sont primordiales pour apprécier l'autonomie financière des collectivités locales. La non évolution des ressources des collectivités est caractérisée par des ressources moins diversifiées, d'une part (A), et conduit à une mobilisation non optimale des ressources locales (B) d'autre part.

³²⁹ V. exemple l'article 119 de la Constitution italienne.

³³⁰ L'analyse des ressources des collectivités locales des États de l'Afrique noire francophone en général et celles du Tchad en particulier conduit à une double observation : la première amène à constater que ces ressources sont insuffisamment diversifiées et évolutives, la seconde par rapport à l'ensemble des ressources locales, les ressources propres sont insignifiantes.

A. Les ressources financières insuffisamment diversifiées

La valeur locative s'agissant des impôts fonciers est rarement actualisée. Au Tchad, la chaîne fiscale est entièrement contrôlée par les services de l'État ; les collectivités autonomes ne sont pas véritablement associées aux opérations d'assiette, de liquidation et de recouvrement des impôts. Elles ne disposent pas de moyens de contrôle pour vérifier que les montants crédités sur leur compte au trésor public représentent les ressources fiscales recouvrées. Cette asymétrie d'informations est souvent source de difficultés dans la confection des budgets locaux. Si les ressources financières des collectivités autonomes sont faiblement diversifiées (1), c'est parce qu'elles n'ont pas une véritable maîtrise de leurs charges (2).

1. Les ressources faiblement diversifiées

Cette faiblesse est traduite par l'insuffisance des ressources propres (a), et nécessite de disposer des ressources suffisantes tant en interne qu'à l'externe (b).

a. Une insuffisance des ressources propres

Les ressources propres sont celles dont la création, la suppression, les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement dépendent des décisions des autorités locales³³¹. Elles comprennent, les produits de gestion courante et ceux exceptionnels. L'autonomie financière réelle des collectivités autonomes s'apprécie en rapportant le montant des ressources propres au montant des ressources totales, desquelles il convient de retirer les ressources d'emprunt qui sont des ressources provisoires. L'autonomie financière exige que ces ressources propres soient une composante déterminante des ressources globales des collectivités autonomes.

³³¹ NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et Financière des CTD : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, Université Paris-Est, septembre 2010, p. 315.

Autrement dit, les collectivités autonomes ne doivent pas dépendre pour l'essentiel des concours financiers de l'État.

De l'avis de certains experts et décideurs, une autonomie financière est parfaitement compatible avec des ressources essentiellement externes. En définitive, ce n'est pas seulement l'origine des ressources qui compte, mais aussi leur volume³³². L'exemple qui est souvent présenté à l'appui de cette conception est celui des collectivités allemandes, dont les ressources financières proviennent pour une part essentielle des dotations de l'État fédéral ou des Länders³³³. Il s'agit cependant d'une vue erronée.

Une autonomie financière réelle suppose que les ressources locales proviennent pour une part déterminante des ressources propres. C'est ainsi que André ROUX souligne que : « *La quantité des ressources n'est pas un élément suffisant que la qualité des ressources, leur origine permet de mieux qualifier le degré d'autonomie financière des collectivités, car le risque existe, si les financements étatiques sont importants, c'est qu'ils soient attribués sous conditions, limitant la liberté des collectivités* »³³⁴. C'est la conception de l'article 212 alinéas 1 à 4 de la loi fondamentale : « *Les collectivités autonomes disposent librement de leurs ressources [...]. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités autonomes est accompagnée de ressources* ». Cette part déterminante n'explique pas pratiquement la suffisance financière des ressources des collectivités autonomes. Les

³³² Cette conception fut, par exemple, celle du Gouvernement de JOSPIN (J.) la France avait procédé à une série de suppression d'impôts locaux donnant lieu au versement de dotations et compensations de la part de l'État entre 1999 et 2001.

³³³ Dans ce pays, les dotations de l'État fédéral et des länders représentent 51% des ressources des collectivités locales. Cf., *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne*, Dexia, 1997, p. 234.

³³⁴ ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales en Europe », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2006, Economica- PUAM, p. 505.

compétences ne sont pas suffisamment accompagnées des ressources équivalentes et, par ricochet, c'est une autre imputation sur les finances existantes. Cela montre pratiquement une réelle difficulté dans la gestion des ressources globales locales. Il faut ainsi disposer de réelles ressources propres pour sortir les collectivités autonomes dans cette insuffisance notoire.

b. La nécessité de disposer des ressources propres

Compte tenu de la forte contrainte qui pèse sur les finances publiques et locales³³⁵, les ressources propres des collectivités autonomes sont faibles. En principe, au temps de crise ou non, les ressources propres doivent maintenir et présenter deux avantages : elles doivent être prévisibles et régulières, contrairement aux concours financiers, ensuite, elles doivent relier directement l'offre de services à leurs coûts. Cette manière pousse les collectivités locales à une gestion financière plus efficace à n'importe quelle circonstance. La question qui se pose de cette analyse est la définition des ressources déterminantes. À partir de quel ratio ressources propres/ressources totales des collectivités dira-t-on que les ressources propres sont déterminantes ?

Les ressources propres des collectivités autonomes sont généralement insignifiantes par rapport à leurs ressources globales. Plusieurs initiatives ont cependant été entreprises, pour une meilleure mobilisation des ressources propres des collectivités autonomes. Elles ont montré que les marges de manœuvre existent et qu'une meilleure politique en la matière peut conduire multiplier deux ou par trois les ressources propres locales³³⁶. Par ailleurs, le gouvernement admet le versement des concours financiers de l'État aux collectivités autonomes à leur capacité à atteindre les objectifs en matière de recouvrement des ressources propres.

³³⁵ Il s'agit de l'avènement de la crise financière mondiale, chute du prix de pétrole et la crise sanitaire liée au coronavirus 2019.

³³⁶ Cf. YATTA (F-P.), « La gouvernance financière locale », op.cit. p. 234. (En ligne consultez [Http//diplomatie. Gouv. Fr/IMG/PDF/ La gouvernance financière locale, François-Paul YATTA.pdf](http://diplomatie.Gouv.Fr/IMG/PDF/La_gouvernance_financiere_locale_Francois-Paul_YATTA.pdf)).

Quoi qu'il en soit, et comme l'affirme si bien François-Paul YATTA, la mobilisation des ressources propres ne peut pas s'amorcer sans l'impulsion des ressources externes, notamment les concours financiers de l'État et les recettes fiscales. Ces dernières exercent un effet de levier sur les activités économiques et peuvent à « amorcer la pompe des ressources locales propres »³³⁷. Cette mobilisation des ressources propres doit s'accompagner également d'une maîtrise de leurs charges.

2. la non maîtrise des charges des collectivités autonomes

Les collectivités autonomes doivent être capables de maîtriser leurs charges pour accroître l'efficacité de leur action et répondre aux exigences de la bonne gouvernance locale. Cela implique d'une part, que les ressources financières locales ne doivent pas être absorbées par des charges incontournables non productives et d'autre part, que les charges résultant du transfert de compétences aux collectivités locales doivent être compensées par des ressources équivalentes. Or, tel n'est pas le cas au Tchad où la rigidité des charges locales (a) et la non compensation financière des charges des compétences transférées rendent difficile la maîtrise de charges locales (b).

a. La rigidité des charges locales

Le budget des collectivités autonomes est réduit par des charges incontournables. Il s'agit pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et des dépenses obligatoires dont la liste n'a pas cessé de s'allonger depuis l'adoption des lois de la décentralisation³³⁸.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, et notamment celles du personnel, elles sont une part trop importante des charges locales, annihilant ainsi toute possibilité de choix des autorités locales. Les collectivités autonomes emploient généralement un grand nombre d'agents recrutés par les exécutifs locaux successifs, sur des

³³⁷ *Ibid.*, p. 235.

³³⁸ Loi organique de n° 002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales ; puis l'ordonnance n°0036/PR/ 2018, portant statut des collectivités autonomes.

bases souvent clientélistes dont la rémunération est une charge fixe qu'il est impossible de reporter, de réduire ou d'annuler sans susciter des mouvements sociaux et notamment la grève du personnel. Il en résulte que ces collectivités autonomes ne disposent pas d'une marge significative sur leurs dépenses qui correspondent pour l'essentiel à des dépenses de fonctionnement. Pour ce qui sont les dépenses obligatoires, leur volume trop important vide l'autonomie financière de toute substance. Selon Loïc PHILIP, « *l'autonomie budgétaire suppose que les dépenses obligatoires auxquelles les collectivités territoriales sont contraintes ne soient pas excessives* »³³⁹.

Le budget d'une collectivité a pour vocation d'être exécuté³⁴⁰. Par exemple s'il est à 80% de dépenses obligatoires, la collectivité peut difficilement financer ses dépenses prioritaires. Selon la loi n° 011/PR/2004 du 07 juin 2004, portant régime fiscale, les dépenses obligatoires peuvent être des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les dépenses de fonctionnement, sont obligatoires et prennent compte le personnel, le fonctionnement des services municipaux, les contributions et participations de la commune aux dépenses d'intérêt social ou économique. Tout cela donne à penser que la majorité des dépenses des collectivités autonomes ont un caractère obligatoire. On relèvera le caractère vague de cette dernière catégorie. Par exemple en Côte-d'Ivoire, l'article 86 de la loi n° 011/PR/2011 du 12 mai 2011, portant régime financier, fiscal et domanial des collectivités territoriales pose le principe selon lequel, aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public national, ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités ou à leurs groupements qu'en vertu d'une loi.

Dès lors, l'autonomie financière est compromise, d'autant plus que les charges financières résultant du transfert de nouvelles compétences aux collectivités autonomes par les lois de décentralisation ne sont pas compensées.

³³⁹ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, (<http://www.conseil-constitutionnel.fr>), p. 134.

³⁴⁰ BILOUNGA (ST.), *Finances publiques camerounaises, Budgets-Impôts-Douanes-Comptabilité publique*, op.cit., p. 36.

b. La non compensation des charges financières des compétences transférées

C'est un truisme d'affirmer que l'exercice effectif des compétences transférées aux collectivités autonomes est conditionné par le transfert des moyens financiers³⁴¹, sinon la décentralisation s'analyserait en une débudgétisation, c'est-à-dire reviendrait à un transfert des charges permanentes de l'État aux collectivités autonomes sans ressources correspondantes. Celles-ci verraient alors leurs charges financières augmenter. Pour André ROUX, « *Il y aurait en effet, un effet pervers de la décentralisation si les transferts de compétences ne s'accompagnaient pas de moyens financiers. L'extension des compétences se retournerait alors contre les collectivités territoriales qui devraient assumer des charges financières difficilement supportables* »³⁴².

La Constitution a posé le principe de compensation financière des transferts des charges financières aux collectivités autonomes. L'article 212 dispose : « *Tout transfert de compétence entre l'État et les collectivités autonomes s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées* ». Au Cameroun par exemple, l'article 25 de la loi d'orientation de la décentralisation est plus explicite encore puisqu'il affirme : « *les charges financières résultant, pour chaque région ou commune, des transferts de compétences, font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges* ». Par ailleurs, lors du sommet *Africités* qui s'est tenu à Windhoek (Namibie) en mai 2000, les Ministres chargés des collectivités locales et des finances des États africains ont, dans une déclaration, reconnu la nécessité de transférer aux collectivités locales les ressources financières pour qu'elles exercent effectivement, volontairement et rationnellement leurs compétences.

³⁴¹ Art. 2012 de la loi fondamentale.

³⁴² ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales dans les constitutions européennes », *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL. Constitutions et Pouvoirs*, op.cit, p. 483.

Toutefois, dans la pratique, on observe que dans bien des cas, l'État a transféré aux collectivités autonomes des charges de service public sans contrepartie financière. Cette situation a contribué à l'augmentation considérable des charges locales. L'article 77 de la loi n°0033/PR/2006 du 11 décembre 2006, portant transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes énumère au moins treize domaines à transférer à celles-ci³⁴³, allant de l'aménagement du territoire, de l'action sociale, en passant par les transports, la jeunesse, l'agriculture et la liste n'est pas exhaustive. Cependant, les collectivités autonomes ne peuvent exercer ces compétences en l'absence de ressources financières.

Un séminaire de relance de la décentralisation organisé en 2007 avait pour objectif de préciser les compétences transférées et de déterminer les mécanismes d'allocation aux collectivités autonomes des ressources pour compenser le transfert de compétences nouvelles. Les collectivités autonomes n'ont toujours pas bénéficié du transfert de moyens humains pour exercer leurs compétences. Elles doivent souvent recruter le personnel pour assumer les compétences dévolues par l'État.

B. La mobilisation non optimale des ressources financières des collectivités autonomes

Connaissant les réelles difficultés majeures dans la mobilisation des ressources financières aux collectivités autonomes d'une part (1), il est urgent de proposer quelques actions pour une amélioration du niveau des recouvrements (2) ; ceci passe par des mesures spécifiques à prendre à court terme et à long terme pour améliorer le niveau de mobilisation des ressources financières des collectivités autonomes.

³⁴³ Article 77 de la loi n° 0033/PR/2006 du 11 décembre 2006, portant transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes.

1. Une difficile mobilisation des ressources financières locales

Les difficultés que rencontrent les collectivités autonomes dans la mobilisation des ressources locales sont d'ordre général et spécifique (a). Au-delà, le rôle que jouent l'État et les collectivités autonomes dans la redistribution des ressources mobilisées est critiquable (b).

a. Des difficultés d'ordre général et spécifique

Les études diagnostiques menées³⁴⁴ sur certaines communes ont mis en exergue un certain nombre de difficultés générales dans la mobilisation des ressources locales. Dans la plupart des communes et provinces, il y a de véritables difficultés dans la mobilisation de leurs ressources. Il s'agit, notamment : des défaillances dans le recensement de la matière imposable ; elles se manifestent par la vétusté des données disponibles, les derniers recensements³⁴⁵ n'ont pas été exhaustifs. À cela, il faut ajouter que la plupart des données existantes de certains impôts ne sont pas matérialisées par un rôle exhaustif des assujettis pour un suivi régulier.

De plus au niveau des taxes foncières, le fichier se limite au seul détenteur de titre foncier et les données existantes ne sont pas régulièrement mises à jour pour tenir compte des changements qui peuvent intervenir dans la situation des contribuables ainsi que la prise en compte des nouvelles activités. Le transfert tardif des produits de la fiscalité partagé entre l'État et les Communes, le constat l'on remarque que les transferts fiscaux parviennent aux communes très tardivement³⁴⁶, freinent le fonctionnement de la commune.

La déperdition des moyens des communes sur un nombre assez élevé des taxes non rentables à court terme, c'est-à-dire que les impôts, les droits, les taxes et les redevances institués par délibération des conseils municipaux sont très élevés et pas forcément

³⁴⁴ Par la Société d'Études, de Conseil et d'Assistance Multisectorielle, juillet 2015.

³⁴⁵ Recensement le plus récent date de 2009.

³⁴⁶ Le délai peut atteindre parfois plus de trois mois.

rentables³⁴⁷. L'approche d'une gestion orientée sur les résultats, ne permet pas un suivi et une évaluation des acteurs intervenants dans la chaîne de mobilisations des impôts locaux. Par exemple, aucun mécanisme n'est actuellement dans la chaîne de mobilisation des recettes à recouvrer. Il en est de même pour les communes qui n'ont institué aucun mécanisme pour évaluer la performance des collecteurs et n'ont pas maîtrisé leur rémunération aux performances réalisées. Cette situation est aggravée par le fait que la plupart des communes ainsi que les services déconcentrés du trésor ne disposent pratiquement pas de support d'analyse et d'évaluation des résultats.

Des comparaisons de performances respectivement réalisées par service, par arrondissement³⁴⁸, et quartier, ont montré la faiblesse des moyens de gestion à cause de faibles capacités de gestion des communes tant au niveau des moyens humains, matériels que techniques de gestion.

Il existe d'autres causes : l'existence de nombreuses exonérations légales d'assiettes ; le faible degré d'adhésion des contributions au système fiscal local ; l'absence de sanctions à l'encontre des personnes récalcitrantes. L'inexistence des mécanismes sécuritaires par lesquels la loi combine l'obtention par le redevable d'un ou de plusieurs services dispensés par la municipalité tel que l'autorisation de construire avec l'obligation de présenter une attestation justifiant le paiement de la taxe exigible. Sans ignorer, viennent s'ajouter le rôle critiquable de l'État et celui des collectivités autonomes dans la répartition des ressources mobilisées.

b. Les rôles critiquables dans la redistribution des ressources mobilisées

En dehors des partenaires, c'est l'État qui regroupe et redistribue les ressources et ceci se caractérise par un ensemble de problèmes qui viennent logiquement remettre en cause son rôle

³⁴⁷ Les coûts de mobilisation de certaines taxes et frais d'impression et de gestion des titres de perception, charges de recouvrement etc. sont-elles que ce que rapporte réellement la taxe est insignifiante.

³⁴⁸ Il s'agit des dix arrondissements des maries de N'Djamena.

d'acteur principal en matière de financement. L'absence d'un organe d'appui de la décentralisation dans le processus de financement, met en mal la redistribution des ressources mobilisées. Les besoins de la recherche des voies et moyens d'accompagner sur le plan financier les différentes communes ne pouvaient prospérer qu'en faveur de la création d'un organe approprié, le cas du Cameroun avec le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunal (FEICOM)³⁴⁹ peut en être utilisateur. Cela explique une complexité relevée dans la mobilisation des ressources et la redistribution par le procédé de péréquation ou direct.

S'agissant de ressources distribuées par voie de péréquation, il y a des incertitudes au niveau des ressources collectées et des obstacles résultant du principe de l'unité de caisse. Au niveau des ressources collectées, les recettes recouvrées par l'État, et celles reversées aux communes³⁵⁰ ne sont pas concordantes.

Les communes n'ont pas la parfaite connaissance des recettes perçues et bulletins d'émission correspondant, faute d'information en provenance des services d'assiette des impôts, ou plus précisément la non institutionnalisation de ce contrôle, exposant les communes et provinces à des risques de détournement ou de non versement. Il en est de même pour les recettes fiscales, retenues à la source. Il est par ailleurs impossible pour les services de la commune d'effectuer un quelconque contrôle du paiement de l'impôt sur le terrain, auprès des contribuables. La loi prévoit que le contrôle des impôts dits communaux recouverts par l'État relève du domaine exclusif des services fiscaux de l'État³⁵¹ pour le cas des recettes fiscales centralisées par l'État, pour les besoins de la péréquation.

³⁴⁹ Pour qu'en matière de financement, cet organe intervient soit par la mobilisation des ressources, soit par la redistribution aux collectivités en général.

³⁵⁰ Cf. loi n°011/PR/2004 du 07 juillet 2004 portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

³⁵¹ Art. 87 de la loi n° 011/PR/2004 du 07 juillet 2004 portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le même risque de non reversement, de reversement partiel ou tardif est fréquent³⁵². Pour les obstacles à l'application de l'unité de caisse, l'art 78 alinéa premier de la loi n° 011/PR/2004 du 07 juin 2004 portant régime financier et fiscal affirme le monopole du Trésor public sur le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses et de la totalité de la trésorerie des collectivités autonomes. La fermeté de ce monopole étatique³⁵³ est telle que toute dérogation est sanctionnée de nullité.

Pour les ressources redistribuées par voie de financement direct, il s'agit des problèmes au plan communal de développement et de l'utilisation des ressources reçues³⁵⁴. L'absence d'un plan de développement est un probable blocus, c'est un outil de gestion pour décider des actions à mener durant cinq ans à venir. Il a pour but d'aider la commune à mieux jouer son rôle, à s'assurer que son action vise des objectifs qui intéressent sa population à évaluer et adapter les souhaits aux différents changements au niveau local, notamment institutionnels politiques et environnementaux. Par ce plan, un rapport de collaboration est établi entre l'État, les communes tchadiennes et les partenaires.

De même, il est avéré que les communes ne sont pas assistées par l'État et les partenaires aux développements³⁵⁵. Le problème ne se limite pas seulement au niveau du plan du développement communal. Egalement au niveau de l'utilisation des ressources reçues, il arrive parfois que ces fonds soient alloués aux communes, au lieu d'être orientés sur le budget de fonctionnement, ceci dégénère et provoque un dysfonctionnement au niveau des communes.

³⁵² La pratique de redistribution a été à ce propos, avant même l'institution de la taxe de développement local, et son introduction effective par la loi de finance.

³⁵³ Le monopole du Trésor public est déterminé par le principe de l'unité de caisse matérialisé par la centralisation des opérations d'encaissement et de décaissement effectuées par les comptables publics dans un compte unique de l'unité de caisse.

³⁵⁴ Art. 66 de la loi n° 0033/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes.

³⁵⁵ C'est le cas par exemple de la phase de validation du projet au niveau de l'institution qui s'opère par une évaluation des dossiers de demande de financement qui aboutit soit à une décision d'accord soit à un rejet.

Devant cette situation, quelques pistes pourraient être envisagées pour améliorer le niveau de recouvrement des recettes fiscales qui se présentent non optimales.

2. Une nécessaire mobilisation optimale des ressources financières locales

Pour assurer une bonne coordination des actions et un bon suivi des résultats, il est important que chaque commune se dote d'un plan de mobilisation de ses ressources financières (a). Parallèlement à l'élaboration de ce plan, des actions spécifiques pourraient être envisagées pour plus d'efficacité du niveau de ses recettes locales (b).

a. L'élaboration d'un plan communal de mobilisation des ressources fiscales

Les contraintes sus-mentionnées sont globales, il est primordial que chaque commune fasse un diagnostic approfondi de son dispositif de mobilisation des recettes. Ce n'est qu'après avoir identifié ses contraintes majeures qu'elle pourra envisager des actions tendant à les résoudre.

Pour ce faire, il faut que chaque commune se dote d'un Plan de Mobilisation de ses Ressources. Cette approche suggérée pour l'élaboration de ce plan est inspirée des Objectifs de Développement durable (ODD) et de la stratégie développée et expérimentée par une Organisation Non Gouvernementale Néerlandaise SNV au Niger. Dans cette approche on dénombre six principales phases : la préparation ; la phase d'information ; la phase d'analyse diagnostique ; la phase de formulation du plan ; la phase d'élaboration, d'adoption et de diffusion du plan. Il y a à cet effet, la nécessité de prendre des mesures spécifiques.

b. Des mesures spécifiques d'amélioration des ressources financières des collectivités autonomes

L'État doit faciliter l'accès des communes aux textes régissant la fiscalité locale car, elles en manquent³⁵⁶, inspecter et évaluer régulièrement la gestion des communes et des services déconcentrés de l'État impliqués dans la mobilisation des recettes fiscales, cela pourrait nécessiter une déconcentration des services en charge de cette mission, instituer le principe d'une note budgétaire destinée aux collectivités autonomes. Ce sera l'occasion de rappeler chaque année aux communes, les modifications apportées par la loi de finance et qui ont une répercussion sur les finances locales. Il y a lieu aussi d'instaurer le système de quitus fiscal et d'opposition administrative pour améliorer le niveau de recouvrement de certains impôts et taxes, ainsi que solutionner le problème de l'envoi tardif des parts des impôts d'État dont le produit est partagé avec les communes.

Les mesures à prendre à moyens et à long termes sont stratégiques. Elles pourraient porter sur le renforcement des capacités opérationnelles des services chargées de la mobilisation des ressources communales et pour ce fait, chaque commune doit se doter d'un Programme de Développement Institutionnel. Les actions qui seraient définies dans ce programme devraient concerner également les services techniques déconcentrés de l'État, notamment les services des impôts, du trésor et des domaines. Les actions prioritaires à envisager dans le cadre de ce programme pourraient porter prioritairement sur : le recrutement et la prise en charge d'un personnel minimal, la formation continue, le renforcement des capacités, cela passe par la dotation des services en matériels informatiques... La réussite de ces actions implique obligatoirement un suivi rigoureux et l'évaluation périodique de programme.

En plus, quelques techniques de recherche des financements alternatifs semblent importantes aux ressources fiscales, à l'exemple des opportunités de financement à travers les appels à propositions de

³⁵⁶ Il s'agit des lois de finances, code des impôts, lois ordinaires, textes d'application, etc.

projets³⁵⁷, le recours aux quêtes et contributions volontaires³⁵⁸. L'intercommunalité³⁵⁹ est un moyen de financement des communes, ainsi que la coopération décentralisée³⁶⁰ qui semble être un créneau pour le financement des projets locaux. Tout cela se détermine par la nécessité d'un pouvoir fiscal local. Il apparaît que les collectivités autonomes comptent beaucoup plus sur les financements de l'État que sur leurs propres moyens et se retrouvent dans une situation de dépendance financière locale.

II- La dépendance financière des collectivités autonomes

Les collectivités autonomes fonctionnent par budget à exécuter,³⁶¹ selon la capacité de la mobilisation de leurs ressources et selon leurs pouvoirs fiscaux. Il est une évidence que disposer d'un pouvoir de décision implique, avoir à sa portée les moyens, financier, devant concrétiser les décisions prises. Cette décision de dépenser est limitée, tant sur le plan juridique que politique et fait que dans son fonctionnement, il y a une mainmise sur la mobilisation des ressources locales (A), les collectivités autonomes doivent être indépendantes en matière financière pour qu'elles puissent se gérer librement (B).

³⁵⁷ Les communes peuvent financer certaines de leurs projets en saisissant les opportunités offertes à travers les appels à proposition.

³⁵⁸ Bien que les textes de la décentralisation ne l'expriment pas de manière explicite, il est possible pour un maire d'organiser une quête auprès de sa population aux fins de financer la mise en œuvre de projet d'intérêt local.

³⁵⁹ L'intercommunalité ou la coopération décentralisée peut prendre plusieurs formes juridiques : régie, société d'économie mixte.

³⁶⁰ La coopération décentralisée s'appréhende à l'action internationale des Collectivités qui consiste à mettre en relation des villes issues des pays différents dans le cadre de ce qu'on pourra appeler la coopération ville-ville.

³⁶¹ *BILOUNGA (ST), Finances bibliques camerounaises, Budgets-Impôts-Douanes-Comptabilité publique, op.cit, p 41.*

A. Une mainmise sur la mobilisation des ressources locales

La mainmise est une action de saisir, de s'emparer de, ou une emprise de l'État sur les collectivités locales. C'est une sorte de dépendance des collectivités locales à l'État. Ainsi, serait-il judicieux d'étudier en premier lieu le cadre du pouvoir de mobilisation des ressources locales (1) et les procédures y afférentes et secondo (2) pour élucider cette dépendance.

1. Le pouvoir de mobilisation des ressources financières relativement consacré

L'étude du pouvoir de mobilisation des ressources locale passe par la détermination de la compétence de mobilisation de ces ressources (a), et par l'appréhension de l'incertitude sur la détermination des ressources mobilisées (b).

a. La compétence de mobilisation de ressources

Pour mettre en œuvre son autonomie financière, la collectivité autonome a été dotée des prérogatives d'autorité budgétaire³⁶². Quelques préceptes financiers découlant du principe de libre administration sont des indicateurs pertinents pour apporter la maîtrise par les collectivités autonomes de leurs ressources. Il s'agit du principe de fixation de l'assiette fiscale et des taux des impositions de toutes natures sur autorisation de la loi, du principe de la libre disposition des ressources, du principe de proportionnalité des recettes propres par rapport à l'ensemble des recettes, du principe de compétences et enfin du principe de péréquation.

La législation tchadienne a aménagé le principe de la légalité fiscale pour donner la possibilité aux collectivités autonomes de mobiliser des ressources fiscales même si, constitutionnellement, seul le législateur peut créer l'impôt³⁶³. Ainsi, dans les limites du cadrage

³⁶² Élabore et adopte son propre budget par les assemblées élues.

³⁶³ Constitution du 04 mai 2018.

législatif, la collectivité jouit d'une certaine liberté pour fixer des taux d'imposition, en ne fixant qu'au minimum. Le législateur a entendu laisser quelques marges à l'organe délibérant d'adapter les taux d'imposition aux réalités économiques et financières locales³⁶⁴. Même s'il ne s'agit pas d'un pouvoir plein, une telle habilitation est un progrès³⁶⁵. Au-delà, il faut appréhender dans quelle mesure les aménagements législatifs garantissant aux collectivités des ressources propres et suffisantes pour garantir leur autonomie.

À cet égard, la loi offre une large possibilité de ressources que la collectivité est susceptible de mobiliser. En outre, la collectivité est habilitée à lever des ressources sur le marché financier. Par l'emprunt, la collectivité peut, sur la base de ses performances projeter, mobiliser des ressources³⁶⁶. Le législateur l'autorise même à y effectuer des placements, surtout si l'opération elle-même est une réduction de la pression fiscale. La part qui représente les ressources propres en donne une idée.

b. Les incertitudes de la détermination des ressources

Le constituant établit un lien entre compétences et ressources³⁶⁷. Il y a une absence d'études préalables. Pourtant, il est indéniable que « *La justice poursuit les règles de droit à partir d'un système de valeurs et doit toujours être accompagnée d'une étude...* »³⁶⁸. L'élaboration, l'examen et l'adoption du régime financier des collectivités autonomes n'ont pas été sous-tendus par une étude préalable. Au cours des débats parlementaires, plusieurs

³⁶⁴ Potentiel fiscal, structure démographique, capacité institutionnelles et organisationnelles, différences de besoins, inégalité des dotations nationales, préférences politiques, etc.

³⁶⁵ GUENGANT (A.) et UHALDEBORDE (J-M.), « Économie et finances locales », *Annuaire des collectivités locales*, op.cit, p. 430.

³⁶⁶ BIRD (R.) et VAILLANCOURT (F.), « Décentralisation financière et pays en développement », *L'Actualité économique*, op.cit, p. 349.

³⁶⁷ Art. 203 de la loi fondamentale consacre dans un même article les compétences et les ressources.

³⁶⁸ SABATIER (R.), *Les creux du droit positif au rythme des métamorphoses d'une civilisation, Le problème des lacunes en droit*, LGDJ, Paris, Bruylant, 1986, p. 534.

députés ont souligné, avec insistance³⁶⁹, la nécessité de tendre vers un équilibre entre les ressources et les compétences.

Adama KPODAR en fait une analyse intéressante dans son article « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », en établissant « *qu'à l'espoir d'une démocratie revitalisée, succède la réalité d'une démocratie émasculée, ce qui donne l'image d'un va et vient entre acquis et rejets, entre rejet des acquis et retour aux acquis* »³⁷⁰. Plusieurs années après, il n'a pas été encore entrepris une analyse globale des finances locales au Tchad qui intègre à la fois la vision libérale qui est à l'origine de la décentralisation, l'environnement institutionnel de l'État, les compétences et les modes de leur financement³⁷¹. L'inaction du parlement dans ce domaine est paradoxale³⁷². La fortune connue par les rapports financiers entre l'État et les collectivités autonomes en porte les séquelles.

En plus, il y a une incertitude dans la répartition légale ; c'est-à-dire qu'en présence d'un transfert ou d'une extension de compétences, une compensation s'avère nécessaire. Cette dernière ne peut que se fonder sur une évaluation du coût de l'exercice par l'État de la compétence. Quatre critères se dégagent : la concomitance, l'intégralité, le contrôle et la durabilité³⁷³. Les dispositions légales en vigueur ne mettent l'accent ni sur le principe de concomitance ni sur

³⁶⁹ La session d'examen du projet de loi a dû être suspendue à plusieurs reprises pour cette raison.

³⁷⁰ KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, n° 242, 2013, p. 30, accessible en ligne via <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/bilansur-un-demi-siecle-de.html>.

³⁷¹ Il a été noté qu'en France par exemple, chaque législature initie au moins une analyse sur les finances locales (V. par exemple *Rapport de la Commission d'étude des finances locales* présidée par BOURREL, Paris, Imprimerie Nationale, 1965, p. 196).

³⁷² Cf. Loi n° 11/PR/2004 du 7 juin 2004, portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

³⁷³ La concomitance signifie que la compensation a lieu au même moment que le transfert de compétences. V. l'analyse faite par Raphaël DÉCHAUX sur le RMI, « L'encadrement constitutionnel des concours financiers de l'État vers les collectivités : quelle effectivité de l'autonomie locale ? », Communication au VIIème congrès français de droit constitutionnel, 25-27 septembre 2008, pp. 10-11.

celui de l'intégralité de manière claire et utilise une formule générique qui n'induit pas d'office une compensation concomitante et intégrale. Le législateur est resté muet sur le contrôle et la durabilité. Les transferts de ressources aux collectivités autonomes sont timides.

2. La procédure de mobilisation de ressources calquée sur le model étatique

Il s'agit des procédures d'assiette, d'émission et de recouvrement des impôts et taxes (a), et la maîtrise des poursuites, du contrôle et du contentieux (b).

a. Les procédures d'assiette, d'émission et de recouvrement

Pour l'émission et le recouvrement des impôts locaux, la loi prévoit un transfert progressif aux communes des compétences de gestion de leurs impôts, droits et taxes divers³⁷⁴.

Ainsi, les compétences d'assiette et de recouvrement sont-elles attribuées à des centres spécialisés de fiscalité locale, placés sous la responsabilité du magistrat municipal³⁷⁵. En attendant l'effectivité dudit transfert, les services fiscaux de l'État continueront d'émettre et de recouvrer certains impôts locaux, dans le strict respect de l'établissement des bulletins d'émission distincts, et contre quittance délivrée distinctement pour les impôts et taxes partagés. La loi prévoit que les communes, les régions et les organismes intercommunaux disposent librement de leurs recettes fiscales.

b. La maîtrise des poursuites, du contrôle et du contentieux

S'agissant des poursuites, on peut noter l'inscription d'une série de mesures : conformément au régime financier des collectivités autonomes, la loi fiscale rappelle que les impôts locaux sont des

³⁷⁴ Cf. Loi n° 011/PR/2004 du 7 juin 2004, portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

³⁷⁵ Il s'agit du Maire de la ville.

deniers publics. À ce titre, ils bénéficient de toutes les mesures de protection sur la fortune publique³⁷⁶.

S'agissant des procédures de contrôle, les agents communaux bénéficient désormais d'une base légale pour l'accomplissement de leurs missions et de la collaboration des services de l'Etat. Quant aux règles contentieuses, elles sont concernées par le Code Général des Impôts et placent préalablement le magistrat municipal au centre de toute réclamation du contribuable³⁷⁷.

Pour finir, signalons que le financement des « charges résultant des transferts de compétences »³⁷⁸ est en principe compensé par les fonds servant à l'exercice de cette même compétence avant la date de son transfert.

B. Une indépendance financière nécessairement modulée

L'indépendance des collectivités autonomes en matière financière n'est pas autre chose que le niveau suffisant de leurs ressources financières globales, car seul un tel niveau leur permet d'accomplir efficacement et librement l'exercice de leurs compétences. La prévalence des ressources suffisantes (1) n'a de sens que si elle s'accompagne de la maîtrise du montant global des dépenses (2) sans laquelle on ne peut parvenir à l'équilibre du budget.

1. La prévalence des ressources suffisantes

Les collectivités autonomes doivent disposer d'un « niveau suffisant » de leurs ressources globales. À ce propos, une remarque importante s'impose. La notion de « niveau suffisant » de ressources

³⁷⁶ Cf. Loi n° 011/PR/2004 du 7 juin 2004, portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

³⁷⁷ NGONO TSIMI (L), *L'autonomie administrative et Financière des CTD : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat droit public, Université Paris-Est CRETEIL VAL-DE-MARNE, septembre 2010, p. 160.

³⁷⁸ BIRD (R.) et VAILLANCOURT (F.), « Décentralisation financière et pays en développement », *op.cit.*, p. 349.

peut paraître en elle-même ambiguë, car elle n'est pas, sans difficultés, de chiffrer avec exactitude le montant à partir duquel une collectivité peut être considérée financièrement autonome. Elle préserve cependant le mérite d'interpeller la notion de « seuil », jugée d'un baromètre susceptible de rendre un critère d'appréciation quantitative des moyens financiers mis à la disposition d'une collectivité, pour faire face à ses dépenses. On sait que cette notion de « seuil » a été, à juste titre, très discutée dans la doctrine française. S'il fait faire momentanément abstraction du débat de fond qui avait porté sur la détermination du ratio du seuil de suffisance. Il importe, dans un premier temps, de considérer le fait, à l'exemple du Conseil constitutionnel français, que l'absence d'un niveau suffisant de ressources est une entrave à la libre administration des collectivités territoriales³⁷⁹.

Le législateur peut déterminer des catégories de dépenses obligatoires pour les collectivités autonomes. Il a toutefois l'obligation de définir préalablement l'objet et la portée des suggestions imposées sans méconnaître les compétences propres de ces collectivités, ni entraver leur libre administration. Ainsi, les limites imposées ne sauraient-elles avoir pour effet de diminuer les ressources des collectivités autonomes au point d'entraver leur libre administration³⁸⁰.

Au demeurant, on constate qu'au Tchad, le niveau suffisant de ressources des collectivités autonomes est limité au niveau de leurs dépenses. Quelle que soit l'abondance des ressources consacrées aux collectivités autonomes, ces dernières n'ont de sens que dans la proportion maîtrisée des dépenses à effectuer.

³⁷⁹ CC, déc. n° 90-277 du 25 juillet 1990, JO, 27 juillet 1990, p. 9021.

³⁸⁰ Il est curieux de constater que pour toutes ces décisions, le Conseil constitutionnel n'ait pas cru devoir considérer que les réductions de ressources imposées aux collectivités mettraient en cause leur libre administration.

2. La maîtrise du montant des dépenses

Le niveau suffisant des ressources n'a de signification que par rapport aux dépenses pour lesquelles ces ressources sont affectées. Il s'agit d'une règle de bon sens que le législateur essaye de préserver autant que possible. Ainsi, lorsque les charges transférées ou imposées aux collectivités autonomes sont d'une couverture supérieure aux moyens financiers dont disposent ces dernières, c'est tout naturellement vers une asphyxie, symbole d'une entrave à la libre administration, qu'elles s'acheminent. La maîtrise du montant de ces dépenses est une composante à la détermination de l'indépendance des collectivités autonomes en matière financière.

En d'autres termes, les charges nouvelles, bien qu'intervenant dans le cadre des compétences transférées par la loi, en s'ajoutant aux anciennes, ne doivent pas peser sur le budget de la collectivité considérée au point d'entraver sa libre administration³⁸¹. C'est à juste titre que François LABIE relève que « *Les limites ainsi fixées (par le juge) renvoient à l'idée de « seuil » quantitatif déjà rencontré en matière de ressources* »³⁸², car cette dernière idée semble être déterminante dans la prise en compte par l'État. À travers les textes de portée légale ou réglementaire, principe selon lequel tout transfert de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités autonomes est accompagné du transfert concomitant par l'État, à ces collectivités des ressources suffisantes à l'exercice normal de ces compétences³⁸³.

La compensation financière des transferts de charge comme moyen de l'autonomie financière des collectivités autonomes est une question capitale, c'est le fondement même de toute décentralisation

³⁸¹ Loi dite Besson du 31 mai 1990, « Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales », Pouvoirs locaux, *RFDSP*, 7 décembre 1990 et 8 mars 1991.

³⁸² LABIE (F), *Cours de Finances locales*, op. cit, p. 71. À ce sujet, on sait par exemple que les premières réflexions en France tendaient vers un accroissement (de moitié) de la part des recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales dans leurs ressources globales

³⁸³ V. Loi n° 11/PR/2004 du 7 juin 2004, portant régime financier et fiscal des Collectivités Territoriales Décentralisées.

territoriale. Cette question pose le problème du mode de financement par l'État des compétences transférées aux collectivités autonomes. On pourrait d'ailleurs dire que les modalités de financement des compensations influent sur la mesure de l'autonomie financière, telle que conçue par l'État.

Conclusion

En somme, il faut souligner l'inefficacité du financement de la décentralisation au Tchad par l'État et les partenaires, même s'il est relativisé au niveau de son rôle. La mobilisation des ressources fait face à des difficultés au plan interne qu'externe³⁸⁴. Les ressources financières sont majoritairement des concours financiers de l'État. Notamment, les dotations des impôts transférés et les conditions d'exécution des dépenses limitées par le poids des dépenses obligatoires en constante augmentation. Ces éléments ne garantissent pas à la collectivité des marges suffisantes pour s'administrer librement. Sur toutes les matières financières, les modalités sont définies par l'État, expression élégante pour signifier « *comme le veut le pouvoir exécutif* »³⁸⁵. La répartition des recettes entre État et collectivités autonomes s'est faite presque *ex nihilo*, sans véritable évaluation du coût des compétences transférées. Le Tchad traverse une période de transition et la prise en compte de toutes ces considérations dans les prochaines réformes pourrait aider les collectivités autonomes à se prendre en charge efficacement.

³⁸⁴ Les collectivités autonomes sont confrontées à d'énormes difficultés internes notamment : la capacité suffisante de mobiliser les recettes, la redistribution et prospection...

³⁸⁵ Expression utilisée par la société civile Tchadienne pour désigner la centralisation du pouvoir. Cf. Rapport sur les réformes institutionnelles au Tchad : entre ambitions partisans et unité nationale, CSAPR - Octobre 2017, p. 5.

La gestion des services publics locaux à l'aune de la décentralisation au Tchad

Par

DJIMASSAL Patrick

Doctorant en Droit public à l'Université Marien N'GOUABI-Brazzaville (Congo) et assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de N'Djaména.

Email : djimassalpatrick@gmail.com.

Résumé

Comme l'a remarqué le Professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA, en Afrique subsaharienne, la centralisation excessive du pouvoir est en train de céder la place à une nouvelle formule de décentralisation. Cette analyse illustre assez bien le processus de décentralisation enclenché depuis 1993 au Tchad. La décentralisation habilite les entités locales à créer des services publics et à en assurer la gestion. Cependant, le constat révèle que depuis l'avènement de la décentralisation au Tchad, la gestion des services publics locaux est fortement calquée sur des modes classiques, notamment la régie et l'établissement publics, devenus parfois contre performants. Ce constat appelle à un dépassement de ces modes classiques en promouvant les modes de gestion déléguée ; ceci à l'effet d'inclure un grand nombre possible d'organisations et d'entreprises locales dans la gestion du service public.

Mots clés : *Décentralisation–Service public local–Mode de gestion – Collectivité autonome.*

Introduction

« Dans leur ensemble, les États unitaires contemporains ont estimé qu'il convenait d'aller beaucoup plus loin et de pratiquer une politique de décentralisation, mieux adaptée aux aspirations des populations et comportant d'ailleurs de nombreuses modalités³⁸⁶ ». Cette analyse des professeurs Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN corrobore les aspirations du peuple tchadien manifestées depuis pratiquement trois (3) décennies³⁸⁷. La décentralisation, initiée au Tchad depuis la Conférence Nationale Souveraine de 1993 puis consacrée par les Constitutions de 1996 et de 2018 révisées, a bénéficié d'un encadrement juridique conséquent³⁸⁸. Elle a été mise en œuvre à travers les élections municipales de 2012³⁸⁹. Cette décentralisation, en tant que politique publique³⁹⁰, peut être perçue comme une opportunité pour les populations locales, désormais impliquées dans la gestion de leurs propres affaires.

En effet, les politiques de décentralisation enclenchées depuis les années 1990 dans les Etats du Sud du Sahara étaient censées

³⁸⁶ PACTET P. et MELIN-SOUCRAMANIEN F., *Droit constitutionnel*, 23^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2004, p. 42.

³⁸⁷ Il s'agit notamment du consensus qui a prévalu lors de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) tenue du 15 janvier au 7 avril 1993 à N'Djaména. Ces assises ont réuni des partis politiques, des associations de la société civile, les corps de l'Etat, des autorités traditionnelles et religieuses, des représentants du monde rural et des personnes ressources.

³⁸⁸ On rencontre une kyrielle de textes portant sur la décentralisation, dont les plus importants sont notamment la Loi organique n°002/PR/2000 du 16 février 2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées, la Loi n°007/PR/2002 du 05 juin 2002, portant statuts des communautés rurales, la Loi n°009/PR/2005 du 15 juillet 2005, portant statut particulier de la Ville de N'Djaména, l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

³⁸⁹ A l'issue de cette élection, 42 municipalités ont été élues, dont la Commune de Ville de N'Djaména avec ses dix (10) communes d'arrondissements.

³⁹⁰ « Une politique publique est un document rédigé par des acteurs gouvernementaux présentant leur vision d'un enjeu susceptible d'une action publique et, accessoirement, les aspects légaux, techniques, pratiques et opérationnels de cette action » ; TURGEON J. et SAVARD J-F., « Politique publique », in COTE L. et SAVARD J-F. (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012, www.dictionnaire.enap.ca, consulté le 10 août 2021.

favoriser le développement des collectivités décentralisées, l'amélioration du cadre de vie des populations locales ainsi que la stimulation d'une culture de démocratie locale. L'offre des services sociaux de base aux populations locales constitue l'élément qui permet d'apprécier l'effectivité de la décentralisation. L'évolution des processus de décentralisation devrait donc fournir des contextes favorables à une meilleure gestion des ressources, à une meilleure évaluation des besoins des populations et à des réponses plus adaptées³⁹¹. À cet égard, nous pouvons affirmer que la gestion des services publics locaux est l'unité de mesure de la décentralisation. Celle-ci étant impulsée par les bailleurs de fonds et fortement revendiquée par les acteurs locaux.

Au Tchad, la Constitution du 31 mars 1996 révisée a consacré une décentralisation à quatre (4) niveaux de collectivités territoriales, à savoir la communauté rurale, la commune, le département et la région³⁹². La Constitution du 04 mai 2018 révisée a réduit à deux (2) le nombre des collectivités locales, appelées dorénavant collectivités autonomes, à savoir la commune et la région³⁹³. La Charte de Transition du 21 avril 2021 quant à elle ne consacre pas expressément la décentralisation. Néanmoins, en disposant que « *sauf abrogation expresse, les dispositions de la Constitution, les institutions ainsi que toute la législation et la réglementation en vigueur non contraire à la présente Charte demeurent entièrement applicables*³⁹⁴ », cette Charte reconnaît implicitement la décentralisation à deux niveaux, telle que consacrée par la Constitution du 04 mai 2018 révisée.

Les entités décentralisées que sont les communes et les régions sont habilitées, en vertu des lois, à assurer la gestion des

³⁹¹ CERAP et IDDH, *L'Etat et le service public en Afrique de l'ouest*, TDR du colloque sous-régional, Abidjan, 23-24 novembre 2010, pp. 4-5.

³⁹² Voir les articles 2 et 203 de la Constitution de la République du Tchad, adoptée par référendum du 31 mars 1996.

³⁹³ Articles 2 et 212 de la Constitution de la République du Tchad, promulguée le 04 mai 2018 et révisée par la Loi Constitutionnelle n°017/PR/2020 du 14 décembre 2020. Voir aussi l'article 4 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

³⁹⁴ Article 102 de la Charte de transition du 21 avril 2021.

services et équipements publics locaux en vue de la satisfaction des besoins des populations locales³⁹⁵. Ces entités assurent la gestion des services publics dans le cadre de la décentralisation territoriale, qui résulte de la combinaison de deux données essentielles : l'autonomie³⁹⁶ et l'autogestion³⁹⁷.

Sur la base de ces éléments, nous pouvons définir la décentralisation comme un « *système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer lui-même sous le contrôle de l'Etat, en lui dotant de la personnalité juridique, d'autorité propre et de ressources*³⁹⁸ ». La décentralisation territoriale est quant à elle définie comme une « *application de la démocratie, au plan local, consistant dans le transfert de compétences d'ordre administratif du pouvoir central à des collectivités territoriales dont les instances dirigeantes sont élues par les citoyens concernés*³⁹⁹ ». À cet effet, la décentralisation renvoie à la forme d'Etat unitaire dans lequel une partie du pouvoir et des compétences politiques sont exercées par des collectivités locales en vertu du principe de subsidiarité⁴⁰⁰. Elle implique la mise en place des collectivités locales qui constituent l'espace géographique d'exercice des compétences dévolues aux autorités locales. Ainsi, pouvons-nous soutenir

³⁹⁵ Voir par exemple les articles 14-3, 14-6, et 107-3 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

³⁹⁶ Autonomie d'une collectivité territorialement limitée, érigée en personne juridique distincte de l'Etat, ayant ses propres services, étant à même de prendre des décisions et disposant de moyens adéquats .

³⁹⁷ Autogestion des populations composant cette collectivité, décidant par elles-mêmes ou désignant elles-mêmes les responsables chargés de la gestion. Voir KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 152. Pour en savoir d'avantage, voir aussi GONIDEC P. F., avec la collaboration de BOCKEL A., *L'État Africain, évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J, 1985, p. 287.

³⁹⁸ GUINCHAR S. et DEBARD Th., *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 659.

³⁹⁹ AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, Paris, PUF Que sais-je ? 2013, p. 41.

⁴⁰⁰ DOLLO C., LAMBERT J-R. et PARAYRE S., *Lexique de sociologie*, 5^e édition, Paris, Dalloz, 2017, p. 260.

l'analyse selon laquelle « *la collectivité locale apparaît aujourd'hui comme le cadre général de mobilisation des populations autour d'objectifs de développement. C'est le lieu par excellence où les populations disposent de leurs repères dans le temps et dans l'espace*⁴⁰¹ ».

Le service public est, quant à lui, une composante de l'appareil administratif de l'État ou des collectivités territoriales et une activité au service de l'intérêt général⁴⁰². C'est une notion complexe⁴⁰³ comme le remarquait le Professeur Jacques CHEVALIER⁴⁰⁴. La Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration⁴⁰⁵ le définit comme « *tout service ou activité d'intérêt public placé sous l'autorité de l'Administration* ». En d'autres termes, le service public est une « *activité d'intérêt général assurée par les pouvoirs publics, pouvant faire l'objet d'une délégation à une personne privée*⁴⁰⁶ ».

On entend par services publics locaux, ceux qui sont produits et gérés par les collectivités territoriales décentralisées, soit en raison de leurs compétences générales, soit du fait de compétences transférées par les lois de la décentralisation⁴⁰⁷. Suivant cette

⁴⁰¹ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. Cit.*, p. 160.

⁴⁰² DOLLO C., LAMBERT J-R. et PARAYRE S., *Lexique de sociologie*, *op. Cit.*, p. 618. Voir aussi, GUINCHAR S. et DEBARD Th., *Lexique des termes juridiques*, *op. cit.*, p. 1896 ; CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 12^{ème} édition, Paris, PUF, 2018, pp. 2023-2024.

⁴⁰³ Sur la complexité de la notion de service public, voir BIAKAN J., « Le critère du service public en droit administratif camerounais », in ONDOA M. et ABANE ENGOLO P. E., *Les fondements du droit administratif camerounais*, Actes de colloque organisé à l'Université de Yaoundé II les 3 et 4 novembre 2015, Yaoundé, LPC/Université de Yaoundé II, 2015, pp. 143 et ss.

⁴⁰⁴ CHEVALLIER J., *Le service public. Que sais-je ?* Paris, PUF, 1987, p. 3, cité par BIAKAN J., « Le critère du service public en droit administratif camerounais », *op. Cit.*, pp. 143-144.

⁴⁰⁵ Voir l'article 1^{er} de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration adoptée par la XVI^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba le 31 janvier 2011.

⁴⁰⁶ AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, *op. Cit.*, p. 137.

⁴⁰⁷ BIAKAN J., « Le critère du service public en droit administratif camerounais », *op. Cit.*, p. 151.

conception, la décentralisation au Tchad a consacré une répartition des services publics entre l'Etat et les collectivités locales⁴⁰⁸, et entre les collectivités locales elles-mêmes⁴⁰⁹. Le service public local est le leitmotiv et la légitimité de l'existence de toute collectivité locale ; cette dernière ne fonctionne que pour la satisfaction des besoins de ceux qui l'habitent. La gestion des affaires locales dévolue aux conseils et aux exécutifs locaux ne peut s'accomplir que par la création et la gestion des services publics locaux⁴¹⁰. Ceux-ci sont créés par délibération du Conseil local concerné⁴¹¹. Dès lors, les services publics locaux renvoient à la notion d'« affaires locales ». Il s'agit d'une traduction de la doctrine administrative de la décentralisation, mise en exergue par Yves MENY en ces termes : « *les affaires communales à la commune, les affaires régionales à la région, les affaires nationales à l'Etat*⁴¹² ».

La gestion, enfin, est définie par le *Vocabulaire juridique* comme l'action de gérer un bien ou un ensemble de biens en vertu de la loi, d'un jugement ou d'une convention⁴¹³. Elle est appréhendée dans la présente étude comme un ensemble de techniques par lesquelles les collectivités locales procèdent pour assurer le fonctionnement des services publics locaux.

De ce qui précède, il est à rappeler que la décentralisation territoriale consacre l'idée d'« autonomie administrative », consistant

⁴⁰⁸ Voir l'article 214 de la Constitution de la République du Tchad, promulguée le 04 mai 2018 et révisée par la Loi Constitutionnelle n°017/PR/2020 du 14 décembre 2020.

⁴⁰⁹ Pour en savoir davantage sur cette répartition, voir la Loi n°033/PR/2006 du 11 décembre 2006, portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées.

⁴¹⁰ Voir DJIMASSAL P., *L'administration publique au Tchad à l'ère de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 245.

⁴¹¹ Cf. Article 107-5 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

⁴¹² MENY Y., *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, Ed.

Bibliothèque constitutionnelle de la Science Politique, tome LI, Paris, 1974, 536 p., cité par BIAKAN J., « Le critère du service public en droit administratif camerounais », *op. Cit.*, p. 151.

⁴¹³ CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 12^e édition, Paris, PUF, 2018, p. 1065.

à transférer aux autorités administratives autonomes la solution aux problèmes qui les concernent⁴¹⁴. Aujourd'hui, dix ans (10) après sa mise en œuvre, la décentralisation au Tchad doit logiquement tendre vers sa phase de maturation. Par conséquent, il est opportun de s'interroger sur la gestion des services publics confiés aux entités décentralisées. Or, depuis son avènement au Tchad, la gestion des services publics locaux est fortement calquée sur les modes classiques, notamment la régie et l'établissement public, devenus parfois contre performants au vu des résultats. De ce constat, une question fondamentale se pose : en cette ère de décentralisation, quelles alternatives faut-il envisager pour rendre efficace la gestion des services publics locaux au Tchad ?

Cette interrogation conduit à dire qu'en prenant en compte deux facteurs conjugués dont l'essor de la décentralisation et la contreperformance constatée dans la gestion actuelle des services publics locaux, l'on doit légitimement s'attendre à ce qu'un nouvel élan de décentralisation puisse proposer des modes plus libéraux, plus inclusifs et plus incitatifs de gestion des services publics locaux, en réduisant dans leurs dimensions les plus congrues les modes classiques de gestion. Ce raisonnement conduit à envisager un dépassement des modes classiques de gestion des services publics locaux (I) en promouvant des modes de gestion déléguée desdits services (II).

I. La nécessité d'un dépassement des modes classiques de gestion des services publics locaux

Au Tchad, les collectivités décentralisées ont existé depuis la période de l'indépendance, mais sans véritable autonomie, faute de ne pas disposer d'organes élus⁴¹⁵. Aujourd'hui, bien qu'elles soient

⁴¹⁴ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. Cit.*, p. 151.

⁴¹⁵ Plus globalement, le professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA constate qu'avant les réformes de la décentralisation, « (...) les collectivités locales dans nombre de pays africains étaient dirigées par des délégations spéciales dont les

dotées d'organes élus, elles fonctionnent toujours suivant les anciens modes de gestion des services publics. Ceci explique un manque d'initiative et de créativité des acteurs locaux. Car, ces anciens modes s'avèrent dans plusieurs cas contre performants, qu'il s'agisse de la régie (A) ou de l'établissement public (B).

A. Une régie caractérisée par la contreperformance des résultats

La régie est le fait qu'une activité de service public soit directement assurée par la personne publique qui l'a créée avec ses propres moyens financiers, humains et matériels⁴¹⁶. Ainsi, le contexte tchadien montre que s'il y a de bonnes raisons de gérer certains services publics en régie (1), il faut néanmoins limiter ce mode de gestion à des activités strictement convenables (2).

1. Les bien-fondés de la gestion des services publics locaux en régie

Le service public demeure la fonction clé de l'Administration⁴¹⁷. Une fois créé, le service public doit être mis en place ; ce qui suppose de déterminer le mode de gestion le plus adéquat. L'autorité réglementaire dispose, en principe, d'une grande liberté pour adopter la solution la meilleure et, en particulier, pour choisir entre la gestion directe, en régie, et la gestion déléguée⁴¹⁸. Néanmoins, la régie constitue le mode normal de gestion des services publics. Il est logique que, dès l'instant où l'intérêt général exige qu'une activité soit prise en charge par l'Etat ou une collectivité

*membres étaient désignés par le Gouvernement. Ce système est toujours en vigueur dans des pays comme la République centrafricaine, le Tchad, la Guinée équatoriale et dans certaines communes urbaines au Cameroun » ; lire KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 157.*

⁴¹⁶ *Idem*, p. 298.

⁴¹⁷ DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif*, 10^e édition, Paris, Sirey, 2007, p. 522.

⁴¹⁸ Voir FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 296.

décentralisée, ceux-ci l'assument directement : la responsabilité qu'entraîne la gestion d'un service public vis-à-vis de la collectivité des citoyens revient bien à l'Administration⁴¹⁹. Dès lors, la collectivité publique ne doit pas renoncer à son pouvoir d'organisation du service en se dessaisissant de l'ensemble de celui-ci au profit d'une personne privée⁴²⁰. En France par exemple, le transfert de compétences aux collectivités locales s'est aussi accompagné d'une réorganisation profonde de la fonction publique. Une fonction publique territoriale, concernant les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics, a été créée par la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, afin de leur permettre de disposer de personnels qualifiés. Environ 1,9 millions d'agents sont répartis, outre les personnels non-titulaires, en une centaine de cadres d'emplois dans des grandes filières (administrative, technique, culturelle, etc.) pour prendre en charge les nouvelles compétences attribuées⁴²¹.

En effet, certains services publics locaux, au regard de leurs caractéristiques, nécessitent que leur gestion ne sorte pas du giron de la régie. Ils doivent nécessairement être assurés par la personne publique dont ils dépendent. Il en est ainsi de la police, des services de l'état civil, des recettes municipales, etc. La police, par exemple, traduction du maintien de l'ordre public, doit toujours rester sous le contrôle direct de la collectivité⁴²² en ce sens que, jusqu'aujourd'hui, « *la garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique*⁴²³ ». Le doyen Léon Duguit est attaché à ce mode de gestion de service public. Dans son *Traité de droit constitutionnel* (1928), il

⁴¹⁹ DUPUIS G., GUEDON M.-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, pp. 537-538.

⁴²⁰ Voir C.E, 17 mars 1989, *Synd. psychiatre français*, R. 94, *RFDA* 1991.267, concl. Stirn (impossibilité de confier à une association la totalité des actions de la compétence du département dans le domaine de l'hygiène mentale infantile). Lire FRIER P.-L. et PETIT J., *Droit administratif, op. cit.*, p. 296.

⁴²¹ *Idem*, pp. 206-207.

⁴²² La décentralisation au Tchad habilite à cet effet les Conseils régionaux et communaux à adopter des délibérations en matière de police administrative. Cf. article 14-18 et 107-19 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

⁴²³ Article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

définit le service public, dans une perspective très durkheimienne, comme : « *toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante*⁴²⁴ ».

La gestion en régie s'attache à la conception même du service public selon laquelle, « *à l'origine de tout service public se trouve un besoin reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire* » et que « *ce sont les pouvoirs publics qui veillent à (sa) satisfaction*⁴²⁵ ». De cette conception, il apparaît clairement que certains services publics ne doivent être assurés que par l'Administration, personne publique qui les a créés. Cependant, il faudrait que la régie soit limitée aux services les plus adaptés.

2. La nécessaire limitation de la régie à certains services publics obligatoires

En 1992, le Commissaire sénégalais à la réforme du secteur parapublic ne doutait pas un instant que toutes les entreprises publiques nationales fussent privatisables à l'exception des « *intouchables*⁴²⁶ ». Cette intouchabilité justifie la gestion du service public en régie et ne concerne pas que les services étatiques. Cependant, la régie doit être limitée aux services publics qualifiés d'obligatoires, car il existe des services publics obligatoires et des services publics facultatifs. La gestion en régie de tous les services publics peut rendre évanescents certains d'entre eux, car ces services

⁴²⁴ DOLLO C., LAMBERT J-R. et PARAYRE S., *Lexique de sociologie, op. cit.*, p. 618.

⁴²⁵ DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, p. 520.

⁴²⁶ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? », *Revue économique*, vol. 47, n° 6, novembre, 1996, p. 40.

sont voués au manque de capacités managériales dont souffrent beaucoup d'agents publics.

En effet, au Tchad, les seules collectivités locales opérationnelles sont les communes⁴²⁷. Aujourd'hui, seules les municipalités attestent de la mise en œuvre effective de la décentralisation au Tchad. La commune apparaît comme responsable des services publics et des équipements de proximité. À ce titre, elle a l'obligation de faire fonctionner certains services publics qualifiés d'obligatoires. En France⁴²⁸, par exemple, la commune est tout d'abord tenue d'assurer des services liés à la sécurité minimale des personnes : le Maire dispose ainsi d'importants pouvoirs propres de police municipale, en matière de sécurité et de salubrité publique notamment. Dans cette ligne, la commune doit organiser obligatoirement un service public de pompes funèbres⁴²⁹. Elle doit aussi assurer l'élimination des déchets ménagers et créer un service d'assainissement collectif. Elle doit enfin contribuer à la lutte contre l'incendie, soit en créant son propre corps de sapeurs-pompiers, soit, et ceci concerne les petites communes, en versant une participation à un établissement public départemental. En liaison avec cette activité de police, mais aussi dans une logique de gestion des propriétés communales, elle est tenue d'assurer l'entretien des voies publiques⁴³⁰.

Les textes imposent aussi aux communes la prise en charge de toute une série de services publics particuliers⁴³¹. Elles ont la charge de la construction et de l'entretien des écoles du premier degré, de l'organisation matérielle du service public de l'enseignement primaire. De même, leur faut-il organiser les transports en commun

⁴²⁷ Aux termes de l'article 87 al. 2 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes, les communes sont urbaines ou rurales.

⁴²⁸ Pour ce qui concerne le Tchad, voir par exemple l'article 107 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

⁴²⁹ Il faut néanmoins souligner ici que la commune peut exercer cette activité elle-même en régie, par voie de gestion déléguée ou encore par toute entreprise agréée par le préfet.

⁴³⁰ FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif, op. cit.*, p. 228.

⁴³¹ Cf. article 107 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

en zone urbaine, et contribuer au service public d'aide sociale en liaison avec les départements par le biais du centre communal d'aide sociale⁴³². La liste des services que chaque collectivité locale est tenue d'assurer a été fixée de façon très précise par les différentes lois de la décentralisation.

Ainsi, comme en France, les collectivités locales du Tchad, les communes en l'occurrence, ont l'obligation de gérer en régie les plus importants des services publics qualifiés d'obligatoires comme le service public de police générale, le service d'état civil, les recettes municipales, la voirie, etc. Néanmoins, certains services publics locaux, bien qu'obligatoires, peuvent être gérés à travers d'autres procédés. En effet, certains services publics sont obligatoires au niveau local, mais leur bonne marche nécessite que la collectivité procède par le mécanisme de l'établissement public. La gestion en régie présente certains inconvénients liés à sa lourdeur et à l'absence d'autonomie des services. Dès lors, pour des raisons de plus grande efficacité ou plus simplement à cause de l'incapacité de transformer de l'intérieur le service, il est fait appel à une autre personne morale⁴³³, l'établissement public en l'occurrence, qui lui aussi n'est pas sans limites.

B. Un établissement public marqué par une inefficacité opérationnelle

L'établissement public est une entité dotée d'une autonomie de gestion, comparable à celle des collectivités territoriales⁴³⁴. Il est sensé de décongestionner la personne publique l'ayant créé en assurant aux usagers du service public des prestations plus adaptées, compte tenu de la spécialité de sa mission. Cependant, le constat

⁴³² FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 228.

⁴³³ *Idem*, p. 299.

⁴³⁴ Sur cette question, lire KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 153.

révèle que les catégories de services publics locaux répertoriés (1) rencontrent assez de difficultés de gestion (2).

1. La catégorisation des établissements publics locaux

Les services publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, constituent une catégorie hétéroclite. On distingue les services publics administratifs (généralement pris en charge par une personne publique) et les services publics industriels et commerciaux (qui peuvent être assurés par des entreprises publiques, privées ou mixtes). De la notion de service public est apparu l'établissement public.

Dans une conception traditionnelle, l'établissement public est un mode de gestion des services publics : c'est un « *service public personnalisé* », comme l'a qualifié le doyen Maurice Hauriou⁴³⁵. Néanmoins, avec la « crise de l'établissement public »⁴³⁶ affirmée par certains auteurs⁴³⁷, la formule du Conseil d'Etat français selon laquelle, l'établissement public est une personne morale de droit public assumant une mission spéciale, et disposant pour cela d'une certaine autonomie administrative et financière⁴³⁸, semble mieux adaptée à la réalité actuelle. Ainsi, quelques éléments caractéristiques permettent-ils d'identifier un établissement public. *Primo*, l'établissement public dispose de la personnalité morale. Cette personnalité juridique lui assure une autonomie administrative et financière. *Secundo*, il doit assurer une mission d'intérêt général. Le plus souvent son activité est un service public. *Tertio*, il est caractérisé

⁴³⁵ DUPUIS G., GUEDON M.-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, p. 314.

⁴³⁶ *Idem*, pp. 315-319, pour en savoir davantage sur la « crise de l'établissement public ».

⁴³⁷ Voir à titre d'exemple, RAINAUD J.-M., *La crise du service public français*, Paris, PUF, 1999, 127 p. ; CHEVALIER J., « La place du service public dans l'univers juridique contemporain », in *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 21-36 ; TROSA S., BORTOLI A. et VALLEMONT S., *La crise du management public : comment conduire le changement ?* Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2012, 208 p.

⁴³⁸ Lire Conseil d'Etat (Section du rapport et des études), *Les établissements publics nationaux. Catégories et spécificités*, La Documentation française (Notes et études documentaires, n° 4784), 1985, 153 p.

par la spécialité de sa mission⁴³⁹. *Quarto*, l'établissement public est toujours rattaché à une personne morale de droit public ; l'Etat (établissement public national) ou une collectivité locale (établissement public régional, communal...).

La catégorisation des services publics correspond également à celle des établissements publics, car on rencontre aussi des établissements publics administratifs (EPA) et des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC). Cette catégorisation en deux blocs, qui n'est pas sans discussion, est la plus retenue. La qualification d'un établissement public d'administratif ou d'industriel et commercial résulte, en principe, d'un texte juridique. En outre, cette catégorisation des établissements publics ne compte pas que pour les établissements publics nationaux. Au Tchad, il existe également au niveau des collectivités locales⁴⁴⁰ des établissements publics administratifs, à l'instar des écoles communales, des collèges départementaux et des établissements publics industriels et commerciaux, comme ceux s'occupant des foires et marchés, des réseaux de distribution d'eau potable et de l'énergie etc. En France, il est reconnu qu'à côté des traditionnels services publics administratifs, se multiplient dès lors les services publics dits industriels et commerciaux, sur le plan local avec le développement du « socialisme » municipal (boucherie municipales, bains-douches)⁴⁴¹.

Les établissements publics locaux sont ceux qui n'ont en commun qu'un seul caractère : ils ne sont pas nationaux, mais rattachés à une collectivité décentralisée⁴⁴². Les établissements publics correspondent aux secteurs d'activités pour lesquels ils ont été érigés. Si l'on doit les regrouper par secteurs d'activités, les

⁴³⁹ DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, p. 314.

⁴⁴⁰ Pour en savoir davantage sur les établissements publics locaux, voir DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, pp. 306-313 ; DJIMASSAL P., *L'administration publique au Tchad à l'ère de la décentralisation, op. cit.*, pp. 245-296.

⁴⁴¹ FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif, op. cit.*, p. 15.

⁴⁴² DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, p. 306.

établissements publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, ont de finalités distinctes. Ils correspondent aux finalités des services publics. Ainsi, l'on rencontre les services publics ayant pour finalité l'instauration ou le maintien de l'ordre public et la régulation d'activités, les services publics ayant une finalité de protection sociale et sanitaire, les services publics à vocation éducative, culturelle et scientifique, les services publics à vocation économique⁴⁴³. Des établissements publics peuvent ainsi être créés pour assurer ces services. En outre, à côté de ceux-ci, il peut exister des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) créés par deux (2) ou plusieurs communes, notamment les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines.

2. Les difficultés de la gestion des établissements publics locaux

Le choix du mode de gestion d'un service public est une question d'opportunité qui échappe même au contrôle du juge⁴⁴⁴. Ainsi, comme l'a remarqué le Professeur Patrick Edgard ABANE ENGOLO, autant le service public demeure sous le contrôle étatique (plus globalement, sous le contrôle d'une personne publique), autant sa gestion s'incarne par la juxtaposition de plusieurs techniques. Parmi ces techniques, la gestion par des organismes de droit public demeure la variante des modes de gestion dont l'organisation totale reste entre les mains de personnes publiques. Ce sont la régie et l'établissement public. Par contre, il existe d'autres modes de gestion dans lesquels l'organisation n'est que partiellement sous maîtrise étatique, les interventions opérationnelles et stratégiques relevant

⁴⁴³ Pour d'amples précisions sur cette catégorisation, voir DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, pp. 523-529 ; FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif, op. cit.*, p. 302.

⁴⁴⁴ CE 18 mars 1988, *Loupias*, Rec. 668, *DA* 1988, n° 239.

d'un organisme privé⁴⁴⁵. Dès lors, si les collectivités locales recourent parfois aux associations de droit privé pour la mise en œuvre de certaines actions, elles agissent en principe dans le cadre d'établissements publics territoriaux⁴⁴⁶.

Or, comme le remarquait un auteur, il n'est pas besoin de longs discours pour décrire l'inefficacité technique des services publics africains. Les coupures de téléphone, les pertes de réseaux entre la production et la distribution, de l'électricité comme de l'eau, sont révélatrices de ces dysfonctionnements notables. Les institutions internationales, dans la mouvance du système des Nations unies, ont d'ailleurs fait état de ces insuffisances, souvent à travers un réexamen critique plus général de la gestion publique⁴⁴⁷. Ce constat global fait, il y a plus de deux (2) décennies ne s'éloigne pas de notre contexte d'étude.

En effet, comme partout ailleurs, le service public (sous l'angle personnifié), n'est pas exempt de critiques. Le service public est apparu comme non compétitif, d'une faible productivité⁴⁴⁸. C'est ainsi qu'avec des évolutions liées à la montée en puissance des idéologies néolibérales, des transformations politiques et juridiques majeures se sont produites. Le champ d'intervention du service public a, sous l'effet de multiples forces, été redéfini. Les politiques de déréglementation et d'ouverture à une concurrence régulée ont transféré au secteur privé des pans entiers d'activités, au nom d'une plus grande efficacité attendue des entreprises, capables de répondre aux besoins des usagers. Même pour les services restés dans le giron administratif, d'importantes modifications ont eu lieu, quant aux méthodes de gestion et aux procédés utilisés⁴⁴⁹.

⁴⁴⁵ ABANE ENGOLO P. E., « Le contentieux des contrats de concession des services publics », *op. cit.*, p. 2.

⁴⁴⁶ FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 243.

⁴⁴⁷ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 41.

⁴⁴⁸ FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 278.

⁴⁴⁹ *Idem*, p. 279.

Les limites de l'établissement public sont le plus souvent liées à son autonomie. Certains auteurs comme Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT se sont demandés : quelle est la réalité de son autonomie ? Celle-ci est, en droit comme en fait, très variable et dépend largement des raisons de sa création. Instaurée comme simple technique d'individualisation administrative, son autonomie risque de rester limitée⁴⁵⁰. En outre, conformément à la séparation traditionnelle des fonctions entre assemblée délibérante et l'exécutif, celle-là adopte les principaux actes de l'établissement (budget, autorisation de passer les principaux contrats, décisions de gestion du patrimoine, etc.)⁴⁵¹. Cette question se pose avec acuité au Tchad où la décentralisation est encore mal maîtrisée. Car, comme en France, dans de nombreux établissements, l'autonomie reste faible. Les assemblées délibérantes sont essentiellement composées de représentants de la collectivité de rattachement et nommées par elle, et il en va de même pour le directeur et/ou le président⁴⁵². À cela s'ajoute le problème de ressources qui peuvent handicaper les établissements publics car, dans la plupart des cas, ils survivent grâce aux subventions. C'est au regard de ces facteurs qu'il a été constaté qu'« à bien des égards, la technique classique de l'établissement public apparaît comme en crise⁴⁵³ ».

II. L'impératif d'une promotion des modes de gestion déléguée des services publics locaux

La gestion du service public est souvent déléguée par voie contractuelle,⁴⁵⁴ car, les missions de service public peuvent être

⁴⁵⁰ *Idem*, p. 306.

⁴⁵¹ *Idem*, p. 307.

⁴⁵² *Idem*, p. 306.

⁴⁵³ *Idem*, p. 309. Pour les Professeurs Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, le prix à payer pour surmonter la crise partielle de l'établissement public due à la multiplication d'organismes inutiles c'est d'aller jusqu'au bout de la logique de la personnalisation (démocratisation des procédures de désignation des organes dirigeants, autonomie de gestion des moyens, modifications des procédures de contrôle...).

⁴⁵⁴ ABANE ENGOLO P. E., « Le contentieux des contrats de concession des services publics », *op. cit.*, p. 2.

assurées par des entités privées⁴⁵⁵. En effet, l'étaiu qui se resserre partout autour des capacités financières du secteur public⁴⁵⁶ touche également les collectivités locales. Or, si la mise à la disposition des collectivités locales de moyens suffisants est l'une des conditions fondamentales de la décentralisation⁴⁵⁷, il arrive qu'au Tchad, l'insuffisance de ressources est un handicap au développement des collectivités. Cette insuffisance peut être comblée par le recours à la gestion déléguée des services publics (A) et l'implication des organisations locales dans la gestion du service public (B).

A. Les modalités de promotion de la gestion déléguée des services publics locaux

La gestion de l'Administration est à l'heure actuelle orientée vers la performance. C'est à ce titre que l'Administration intègre de plus en plus les modes de gestion du secteur privé dans ses activités. Mais au-delà de cet aspect, elle peut déléguer la gestion de certains services à des entités privées⁴⁵⁸. Ainsi, il est souhaitable d'accroître les délégations de service public (1) et d'inciter les collectivités locales à recourir aux partenariats public-privé (2).

1. L'accroissement des délégations de services publics locaux

Comme l'a remarqué un auteur, les privatisations, entendues ici au sens large du terme, apparaissent comme le résultat des contraintes conjuguées de l'environnement interne et externe⁴⁵⁹. Les

⁴⁵⁵ DOLLO C., LAMBERT J-R. et PARAYRE S., *Lexique de sociologie, op. cit.*, p. 618.

⁴⁵⁶ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 40.

⁴⁵⁷ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 152.

⁴⁵⁸ Cette délégation peut se faire par contrat, telle que prévue à l'article 178 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

⁴⁵⁹ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 40.

facteurs qui ont entraîné les privatisations en Afrique n'ont pas totalement disparu jusqu'à l'heure actuelle⁴⁶⁰. Ils entraînent non seulement les privatisations au niveau étatique, mais également au niveau local.

En effet, bien que leur existence s'avère réelle au Tchad, les collectivités locales sont limitées, tant au plan économique, managérial que technique. Dans la plupart des cas, elles ne disposent pas de ressources et de savoir-faire suffisant pour gérer certains services publics. C'est ainsi que sous certains cieux, il a été observé que ces dernières années, les collectivités locales ont connu, comme l'État, leur vague de privatisations. De nombreuses collectivités se sont persuadées de ce qu'elles accomplissaient certaines tâches plutôt mal, plutôt à fort coût que des entreprises privées. Les privatisations locales se sont traduites, non pas, comme au plan national, par les cessions d'actifs publics au secteur privé, mais par une multiplication des cas de délégation, par des biais juridiques divers, de services locaux à des entreprises privées⁴⁶¹. Ce constat, même s'il est fait à partir d'une étude réalisée sur les États d'Afrique subsaharienne, ne reflète pas en réalité le contexte tchadien marqué par une faible délégation du service public au niveau local.

Les délégations de service public sont des contrats *a priori* les plus incitatifs, pour ceux qui les maîtrisent. Par ces contrats, les pouvoirs publics transfèrent la totalité des actes de gestion au secteur privé, mais conservent la propriété des actifs. L'agent privé apparaît ainsi comme le détenteur d'un *know-how* auquel il est fait appel pour une durée déterminée⁴⁶². Les délégations de service public existent

⁴⁶⁰ D'après Patrick PLANE, les privatisations africaines ont été influencées par trois facteurs lourds d'évolution : l'étranglement structurelle des financements publics disponibles, les innovations technologiques et organisationnelles, l'exigence, enfin, d'une meilleure qualité des prestations dans la perspective d'une certaine accélération de la croissance économique.

⁴⁶¹ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 165.

⁴⁶² PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'État. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 43.

sous plusieurs formes, notamment l'affermage, la régie intéressée et la concession.

S'agissant de l'affermage⁴⁶³, le partenaire privé finance le capital circulant et procède au remplacement du petit matériel qui se prête à un amortissement rapide, compatible avec la durée du contrat. À l'échéance l'opérateur retourne les actifs loués à la personne concédante⁴⁶⁴. Le contrat de régie intéressée, de gérance ou de mandat est ce type de délégation dans lequel le cocontractant perçoit un intéressement lié aux résultats de l'exploitation du service⁴⁶⁵. C'est un contrat par lequel une entreprise est chargée de gérer un service public pour le compte d'une collectivité publique, moyennant une rémunération versée par la collectivité et indexée sur le chiffre d'affaires réalisé⁴⁶⁶. Quant aux contrats de concession, ils constituent une forme d'arrangement juridique où le concessionnaire réalise et finance des investissements. La concession de service public est la principale variante de la délégation de service public. Le Code des marchés publics du Tchad énumère les personnes publiques habilitées à signer la convention de délégation de service public parmi lesquelles figurent les collectivités locales⁴⁶⁷. Ces entités ont pour charge d'assurer le service public et peuvent en confier la gestion à une personne privée ou publique. La nature des concessions varie suivant la mission du concessionnaire, le secteur d'intervention de l'autorité

⁴⁶³ L'affermage est défini à l'article 2 al. 4 du décret n°002130/PR/2020 du 15 octobre 2020, portant Code des marchés publics en République du Tchad.

⁴⁶⁴ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 44.

⁴⁶⁵ Mais dans la plupart des cas, sa rémunération est essentiellement forfaitaire (fixée à l'avance et versée par la collectivité). Or, lorsque la rémunération du cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation, il n'y a pas de délégation de service public. En outre, « *les contrats de régie intéressée et de gérance sont généralement conclus pour la gestion des services publics peu « rentables » voire déficitaires* ». Ils sont en tout état de cause, soumis à la procédure de publicité et de mise en concurrence ; voir C.E, 16 avril 1996, *Commune de Lambesc* ; C.E, 30 juin 1999, *SMITOM*.

⁴⁶⁶ ROUAULT M-C., *L'essentiel de l'organisation administrative*, Paris, Gualino éditeur, 2006, p. 23.

⁴⁶⁷ Voir les articles 3 (3) et 4 (1) du décret n°002130/PR/2020 du 15 octobre 2020, portant Code des marchés publics en République du Tchad.

concedante⁴⁶⁸. Compte tenu de la situation financière des États africains, et plus particulièrement du Tchad, l'engagement privé sur des investissements confère un intérêt tout particulier à cette modalité de privatisation⁴⁶⁹.

2. L'ouverture des partenariats public-privé aux collectivités locales

Aujourd'hui, face aux conjonctures financières de plus en plus sévères, les personnes publiques sont dans l'obligation de composer avec le secteur privé afin de sortir de l'impasse. Certains auteurs estiment que cette composition avec le secteur privé résulte de l'avancée démocratique et de l'État de droit car, « *au fur et à mesure de la démocratisation politique et du renforcement de l'État de droit, les perspectives de la privatisation africaine s'affirmeront davantage*⁴⁷⁰ ». Les partenariats public-privé figurent parmi les meilleures alternatives de recours au secteur privé dans la réalisation du service public. Ils prennent la forme d'un contrat global⁴⁷¹ de longue durée⁴⁷² par lequel la personne publique confie aux opérateurs

⁴⁶⁸ ABANE ENGOLO P. E., « Le contentieux des contrats de concession des services publics », *op. cit.*, p. 4.

⁴⁶⁹ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 44.

⁴⁷⁰ *Idem.*, p. 41.

⁴⁷¹ Les contrats de partenariat public-privé sont des contrats globaux, par lesquels un opérateur privé se voit confier une mission incluant nécessairement au minimum les trois éléments suivants : - premièrement, le financement d'investissements immatériels, d'infrastructures ou d'équipements publics ; - deuxièmement, la construction ou la transformation des infrastructures ou des équipements ; - et troisièmement, leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion ; voir MUKONDE MUSULAY P., *Contrats de partenariat public privé. Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne*, Genève, Globethics.net, 2018, pp. 78-79.

⁴⁷² Au Tchad, aux termes de l'article 39 de l'Ordonnance n°06/PR/2017 du 31 août 2017, portant régime juridique du contrat de partenariat public-privé, la durée d'un contrat de partenariat public privé est comprise entre cinq (05) et trente (30) ans. Exceptionnellement, il peut porter sur une durée de cinquante (50) ans si la complexité et les caractéristiques techniques, économiques, comptables et

économiques aussi bien le financement d'ouvrages ou d'équipements que leur conception, leurs entretien et exploitation, en s'abstenant d'en être le maître de l'ouvrage⁴⁷³. Au Tchad, le législateur a explicité les bien-fondés de ce type de contrat. Il précise que le partenariat public-privé est la « *forme de collaboration qui associe l'autorité publique et une personne physique ou morale de droit privé, dans le but de fournir des biens ou des services au public, en optimisant les performances respectives des secteurs publics et privés, afin de réaliser dans les meilleurs délais et conditions, des projets à vocation sociale ou de développement d'infrastructures et de services publics, dans le respect des principes d'équité, de transparence et de partage de risques et de viabilité à long terme*⁴⁷⁴ ».

Dans cette perspective, certains analystes ont d'ores et déjà vu en ces contrats une option innovante de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne⁴⁷⁵. Le partenariat public-privé est aussi une opportunité pour développer les infrastructures au niveau des collectivités locales⁴⁷⁶ car, pour ces contrats, le but est d'accroître les possibilités de recours au secteur privé pour le financement d'équipements publics⁴⁷⁷. Or, au Tchad, le manque d'équipements publics au niveau local est criard. Il serait avantageux pour les collectivités locales de saisir l'opportunité qu'offrent ces contrats pour répondre à cette nécessité. Ce type de contrat regorge plusieurs avantages au rang desquels, en dehors des modes de passation classiques comme l'appel d'offres et le gré à gré,

financières du projet le justifient. En outre, il existe des possibilités de prorogation de cette durée.

⁴⁷³ WALINE J., *Droit administratif*, 23^e édition, Paris, Dalloz, juin 2010, p. 426.

⁴⁷⁴ Article 6 al. 13 de l'Ordonnance n°06/PR/2017 du 31 août 2017, portant régime juridique du partenariat public-privé au Tchad.

⁴⁷⁵ MUKONDE MUSULAY P., *Contrats de partenariat public privé. Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne*, op. cit., p. 23.

⁴⁷⁶ EKOMAN EKOMAN, J-N., « Partenariat public privé et valorisation du patrimoine communal », Yaoundé. CARPA, 2016, cité par MUKONDE MUSULAY P., *Contrats de partenariat public privé. Options innovantes de financement des infrastructures publiques en Afrique subsaharienne*, op. cit., p. 141.

⁴⁷⁷ DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif*, op. cit., p. 411.

il y a une procédure particulière dénommée la contribution spontanée⁴⁷⁸. Cette procédure permet à une entité privée d'initier un projet et le soumettre à la personne publique ; cette dernière ayant la faculté de l'agréer ou non. Malheureusement, il a été constaté que l'Afrique s'est laissée gagner tardivement par cette forme de privatisation, de sorte que les projets y sont encore peu nombreux⁴⁷⁹.

Au demeurant, si la gestion déléguée des services publics locaux, sous ses diverses formes, apparaît comme une panacée à l'incapacité des collectivités locales à assurer la gestion des services publics, qui doit-on associer ou à qui doit-on déléguer ces services ?

B. La prise en compte des organisations locales dans la gestion des services publics locaux

L'autonomie d'une collectivité locale est limitée lorsqu'elle devra toujours faire appel aux techniciens de l'État pour la préparation et l'exécution de divers projets⁴⁸⁰. Dans ce contexte, les collectivités locales du Tchad, au lieu de recourir à tout temps au personnel de l'État, doivent dorénavant capitaliser le savoir-faire des petites et moyennes entreprises (PME), des très petites entreprises (TPE), des entreprises artisanales (1) ainsi que celui des associations locales (2) dans la gestion des services publics.

1. La valorisation des PME, TPE et entreprises artisanales

En France, des études ont démontré que pour diverses raisons, l'État et les collectivités territoriales ont confié de plus en plus

⁴⁷⁸ Pour en savoir davantage sur l'offre spontanée, voir les articles 25 et 26 de l'Ordonnance n°06/PR/2017 du 31 août 2017, portant régime juridique du partenariat public-privé en République du Tchad. Voir aussi WORLD BANK GROUP – ENABLING INFRASTRUCTURE INVESTMENT, *Guide de référence des PPP*, version 2.0, Washington, 2016, p. 147.

⁴⁷⁹ PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? » *op. cit.*, p. 44.

⁴⁸⁰ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 152.

fréquemment des missions de service public dans des domaines très divers à des associations, des sociétés ou autres institutions de droit privé⁴⁸¹. Ces raisons trouvent également leur place dans le contexte tchadien. En effet, les communes du Tchad connaissent toujours les mêmes problèmes : insalubrité, difficultés de collecte de déchets ménagers, problème d'eau et d'électricité, occupation anarchique d'espaces publics, et s'ajoute l'interminable problème d'inondation que connaissent la Commune de N'Djaména et bien d'autres. Ces communes ont affiché à plusieurs occasions leur incapacité à résorber ces problèmes. C'est la raison pour laquelle il faut associer davantage les organisations et entreprises locales dans l'accomplissement de ces activités.

De même, les PME, les TPE ainsi que les entreprises artisanales implantées au niveau local peuvent exercer certaines activités de service public au niveau local, soit à titre principal ou à titre secondaire aux côtés de certaines grandes entreprises. Dès lors, il faudrait qu'à côté des activités principales de production ou de distribution du service public, des sociétés privées d'exploitation telles que les PME, les TPE et les entreprises artisanales, réalisent des produits accessoires tirés notamment des activités de réhabilitation ou d'extension des réseaux pour le compte du concédant⁴⁸².

En effet, divers mécanismes se mettent en place aujourd'hui afin de pouvoir délivrer des services minimums aux populations et contribuer au développement social. Des acteurs interviennent dans la fourniture des services publics, sous forme de participations citoyennes dans la fourniture de service de base aux populations défavorisées. Des mécanismes semblent être différents et diversifiés : soit les services sont privatisés, soit ils sont pris en charge par des structures privées (mutuelles de santé, Organisations non gouvernementales de délivrance des services d'assistance sociale,

⁴⁸¹ DUPUIS G., GUEDON M-J. et CHRETIEN P., *Droit administratif, op. cit.*, p. 539.

⁴⁸² PLANE P., « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'Etat. Changement conservateur ou progressiste ? », *op. cit.*, p. 46.

centre d’alphabétisation, etc.)⁴⁸³. Dans ces nouvelles formes de délivrance du service public, figure le procédé contractuel. Les collectivités locales du Tchad doivent savoir profiter de ces acteurs pour les associer à l’exécution des services publics.

2. L’implication des associations locales ou de « quartiers »

Il faut reconnaître avec certains auteurs qu’en Afrique subsaharienne, timides sont les efforts en vue d’une plus grande participation des citoyens à la vie locale⁴⁸⁴. Ce constat est une réalité dans le contexte tchadien où des efforts en termes d’information sont encore à renforcer afin de permettre à la population d’appréhender les enjeux de la décentralisation. L’implication de la population passe par la mise à la disposition de celle-ci d’informations sur les affaires de la communauté⁴⁸⁵ car, « *la décentralisation territoriale n’est pas qu’un mode d’organisation administrative, elle implique aussi une participation démocratique des citoyens à la gestion des affaires locales*⁴⁸⁶ ».

En effet, à l’heure actuelle, on constate un désintéressement du citoyen tchadien vis-à-vis de la question de décentralisation. Or, la décentralisation rapproche le pouvoir du citoyen et, par conséquent, lui permet d’intervenir d’une manière beaucoup plus immédiate dans des débats locaux, sur des réalités qui concernent sa vie quotidienne, auprès de responsables, de décideurs et de financiers qui vont engager l’argent ponctionné directement sur le contribuable local⁴⁸⁷. Par la même occasion, elle permet aux citoyens locaux, constitués en groupes ou intervenant individuellement, de participer à la gestion des

⁴⁸³ CERAP et IDDH, *L’Etat et le service public en Afrique de l’ouest*, op. Cit., p. 5.

⁴⁸⁴ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L’influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. Cit., p. 158.

⁴⁸⁵ NKOUAYEP L.C.P., « Le droit à l’information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP* n° double 3 et 4 2018, pp. 11-12.

⁴⁸⁶ FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif*, op. Cit., p. 207.

⁴⁸⁷ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L’influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », op. Cit., p. 160.

services publics locaux. Dès lors, la participation des Associations et ONG locales à la gestion des services publics locaux ne peut être que bénéfique. Car, dans le contexte actuel de la décentralisation, « (...) *il est indispensable de préparer mûrement les citoyens à assumer efficacement les responsabilités nouvelles et accrues que leur impose le transfert des compétences, inscrit dans le processus de décentralisation en cours. Le nouveau contexte met en scène des acteurs nouveaux, mais appelés à prendre des initiatives cruciales dans la gestion des affaires locales. Et ce, dans les divers domaines où des compétences leur sont dévolues, précisément aux plans économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif*⁴⁸⁸ ».

Au Tchad, dans toutes les communes qui composent les départements et les régions, on rencontre des ONG et des associations locales ou de quartiers. Ces dernières ont essentiellement vocation à œuvrer pour l'amélioration de leur cadre de vie et le développement de leur milieu. Généralement, ces organisations s'occupent de l'assainissement (curage des égouts pour le drainage des eaux pluviales), de la salubrité (nettoyage des espaces publics, enlèvement des ordures ménagères), de la protection de l'environnement⁴⁸⁹ ... Nous pouvons citer à titre d'exemple « Synergie7 », une association implantée dans le 7^e Arrondissement de la Ville de N'Djaména qui mène régulièrement des opérations de salubrité et de sensibilisation. Il en est de même de l'association « Je Respecte Ma Ville », implantée dans le 9^e Arrondissement de la Ville de N'Djaména qui mène des activités de salubrité et de protection de l'environnement. Ces organisations sont plus aptes à gérer des services publics locaux dont les collectivités locales auront du mal à assurer. En contrepartie, elles pourraient bénéficier des redevances perçues auprès des usagers desdits services. Pour ces raisons, il est tout à fait logique de les impliquer dans la gestion du service public local.

⁴⁸⁸ *Idem*, p. 166.

⁴⁸⁹ Ces activités relèvent normalement de la compétence de la commune, tel qu'on peut comprendre à la lecture des articles 107 et 111 de l'Ordonnance n°0036/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

Conclusion

Le Tchad a procédé à la mise en œuvre effective du processus de décentralisation à partir des élections municipales de 2012. Malheureusement, l'on déplore une absence d'innovation dans la prestation des services publics locaux, tant au regard de l'accessibilité, de la couverture que de la qualité. Or, la relance de la décentralisation territoriale implique aussi, et surtout, une réforme de l'Administration⁴⁹⁰. Dès lors, l'affirmation selon laquelle « *la nouvelle décentralisation constitue encore, pour certains pays, une construction largement avancée, mais juridiquement entravée et pratiquement inachevée*⁴⁹¹ » trouve sa place dans le contexte tchadien. Par conséquent, cette décentralisation inachevée impacte sans doute la gestion des services publics locaux. Au regard de ce constat, la présente contribution peut servir à mieux renseigner sur les procédés pouvant permettre aux collectivités locales du Tchad à mettre en place, de manière réaliste et sans ingéniosité magique, le service public au bénéfice de leurs populations. La limitation des modes classiques et la promotion des modes délégués de gestion de service public peuvent être des alternatives sérieuses. Néanmoins, l'on doit garder à l'esprit que la probabilité de l'échec existe, mais la réussite n'est pas une utopie, si elle est fondée sur des engagements crédibles, sur l'émergence d'une coopération intelligente⁴⁹². En outre, tout ne doit pas reposer sur les collectivités locales. Les populations doivent également faire montre de leur génie créateur, en initiant ce qu'il convient d'appeler les « services publics d'initiative privée », selon lesquels une personne privée prend l'initiative de créer une activité d'intérêt général que l'Administration transforme ultérieurement en

⁴⁹⁰ KEUTCHA TCHAPNGA C., « L'influence de la bonne gouvernance sur la relance de la décentralisation territoriale en Afrique au sud du Sahara », *op. cit.*, p. 156.

⁴⁹¹ *Idem.*, p. 158.

⁴⁹² *Idem.* p. 40.

service public en exerçant un droit de regard sur son organisation et, le cas échéant, en lui accordant des financements⁴⁹³.

⁴⁹³ A propos des services publics d'initiative privée, voir FRIER P-L. et PETIT J., *Droit administratif, op. cit.*, p. 285.

La décentralisation au Tchad : mythe ou réalité ?

Par

NOUBAYAM Laurent⁴⁹⁴

Docteur/ Ph.D en Droit Public

Université de N’Gaoundéré – Cameroun

Résumé

Malgré la consécration constitutionnelle des collectivités territoriales décentralisées au Tchad, objet de la présente étude, celles-ci n’ont qu’une réalité juridique relative. Nombreux sont des textes juridiques qui déterminent les questions liées à la décentralisation. Mais la pratique de la décentralisation au Tchad est limitée pour plusieurs raisons. D’un côté, le pouvoir de décision en matière financière des CTD est très limité et le contrôle qui s’exerce sur leurs décisions reste étroit. La participation de la population locale à la prise de décision n’est pas active ; de l’autre côté, ces collectivités n’ont ni les ressources financières suffisantes ni la maîtrise de leurs charges financières. Or, l’autonomie financière des collectivités autonomes est un moyen d’optimiser l’offre des biens collectifs et, *in fine*, de rationaliser la gestion publique. Une consolidation de l’autonomie financière des collectivités locales et la réelle participation de la population de base à la désignation des autorités décentralisées sont donc une nécessité afin de renforcer la démocratie locale.

Mots clés : *Décentralisation – autonomie – personnalité juridique – démocratie locale.*

⁴⁹⁴ Docteur/ Ph.D en Droit public, Enseignant-Chercheur. E-mail : noubalaurent@gmail.com

Introduction

La vie démocratique n'a de réalité que par l'enracinement à la proximité⁴⁹⁵. C'est ainsi que l'inspiration d'un peuple à l'unité doit s'harmoniser avec l'existence de particularismes et le besoin des individus de s'exprimer au sein de structures de dimension modeste, plus aptes à traiter certaines affaires dites locales⁴⁹⁶. Au Tchad, comme dans d'autres pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest, la question de la décentralisation reste l'un des défis majeurs. En effet, depuis la première constitution du 04 octobre 1958, qui a fait du Tchad un territoire d'Outre-mer, les collectivités territoriales ont toujours eu une place dans les différentes constitutions des régimes politiques qui se sont succédé. La thématique de la décentralisation fait partie des importants sujets consacrés par la Constitution. Ainsi, la décentralisation s'inscrit-elle dans le cadre des relations entre le pouvoir d'État et la population sur laquelle s'exerce ce pouvoir. Cela signifie que le pouvoir n'est pas exclusivement exercé par les autorités étatiques mais qu'il est partagé et transféré à la population. La décentralisation repose sur un principe démocratique permettant à une population organisée au sein d'une collectivité territoriale, la possibilité de gérer ses affaires de façon autonome en tant que personne morale de droit public. La personnalité juridique lui permet d'être titulaire des droits et des obligations, la capacité d'ester en justice ainsi que d'autres prérogatives. Mais le souci réel était de favoriser la plus grande participation démocratique en associant la population locale à la gestion de ses propres affaires.

La décentralisation est un mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, la personnalité juridique est reconnue aux communautés d'intérêts ou activités de service public. Le pouvoir de décision est exercé par des organes propres aux personnes agissant

⁴⁹⁵ GUGLIELMI (G.-J.) et MARTIN (J.), (dir.), « Le droit constitutionnel des collectivités territoriales », *Aspects de droit public comparé, Actes du colloque Berger-Levrault- Chaire MADP de Sciences Politiques*, 13 février 2014, p. 9.

⁴⁹⁶ BILONG (S.), *Approche méthodologique du Droit administratif*, PUD, Cameroun, Edition Clés, 2013, p. 50.

librement sous un contrôle de simple légalité⁴⁹⁷. Elle est un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine ou à un service de s'administrer sous le contrôle de l'Etat, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources⁴⁹⁸. Il existe la décentralisation technique ou par service et la décentralisation territoriale. La première consiste à conférer une certaine autonomie à un autre service public en confiant la gestion à une personne administrative spécialisée à l'instar de l'établissement public. Quant à la seconde, elle est fondée sur la notion d'intérêt local et se matérialise par la création de nouvelles collectivités dirigées par des élus. Si elle est apparue très tôt au sein des discours des chefs d'États africains, elle ne fut pas réalisée, faute de réelle volonté politique : « *Jusqu'en 1991, la politique de décentralisation fonctionne comme une coquille vide*⁴⁹⁹ ». À l'instar des autres pays sub-sahariens, elle se justifie par la carence étatique et demeure tributaire des incitations des bailleurs de fonds.

Aujourd'hui, face aux évolutions majeures du contexte et à certaines orientations prises par l'État, notamment la poursuite de la décentralisation avec la communalisation intégrale du territoire, des interrogations majeures sont posées quant au rôle de la coopération décentralisée dans l'accompagnement des collectivités territoriales (communes urbaines, rurales et provinces), porteuses de bonne gouvernance et de développement local. Consolider les principes fondamentaux de la décentralisation constitue un facteur important pour favoriser le développement local et par conséquent renforcer la démocratie locale.

Dans l'environnement politique actuel, le thème de la décentralisation reste un des défis majeurs. Les tchadiennes et les tchadiens espèrent contribuer de cette façon à une paix intérieure et promouvoir le développement local. La compréhension des textes

⁴⁹⁷ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11^{ème} édition, 2016, p. 300.

⁴⁹⁸ GUINCHARD (S.) et MONTAGNIER (G.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 17^{ème} édition 2010, p. 224.

⁴⁹⁹ Faure BERTRAND, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 6^{ème} édition, 1999, p. 20.

juridiques publiés est facilitée, quand on fait la distinction entre la décentralisation et la déconcentration. La décentralisation apparaît comme un système d'administration du développement dans lequel les collectivités humaines ont la possibilité de s'auto-administrer démocratiquement, sous le contrôle des représentants de l'État. Quant à la déconcentration, elle est une technique administrative consistant pour les autorités centrales à confier certains pouvoirs de décision à des agents intermédiaires, qu'elles nomment et placent à la tête des circonscriptions administratives ou services déconcentrés de l'État.

En 1900, le Tchad devient un territoire colonisé par la France. En 1919, les villes de Fort-Lamy, Fort-Archambault, Moundou, Doba, Bongor et Abéché sont déjà érigées en communes. Plus tard en juin 1956, la loi cadre a introduit le suffrage universel et la décentralisation des services dans la gestion du territoire, et, une partie du pouvoir de l'administration centrale est transférée à la population locale. Désormais, c'est la population du Tchad qui va choisir ses autorités à travers les élections. Au fil des années, le Tchad a connu d'énormes réformes constitutionnelles qui ont également consacré les questions liées à la décentralisation et la commune. La réforme constitutionnelle la plus récente est celle du 04 mai 2018 révisée par la Loi constitutionnelle du 14 décembre 2020 consacre les provinces et les communes comme les collectivités autonomes au Tchad.

En effet, dans les techniques d'organisation de l'État, la décentralisation relève d'un aménagement du pouvoir qui fait participer la population à l'exercice de ce pouvoir. Mais des interrogations subsistent encore lorsqu'il s'agit d'affirmer l'effectivité de la décentralisation au Tchad. L'étude de la décentralisation au Tchad comme mythe ou réalité revêt un intérêt indéniable dans la mesure où elle permettra d'évaluer le degré réel de la décentralisation ainsi la question de la participation de la population locale à la prise de décisions. Certes, la décentralisation a une consécration constitutionnelle, mais son effectivité devient problématique eu égard à des limitations. Ce constat permettra de poser la problématique centrale de cette étude comme suit : *La*

décentralisation au Tchad est-elle une réalité juridique ou une utopie ? Pour répondre à cette interrogation, il faut souligner que *la réalité juridique de la décentralisation au Tchad reste ambiguë*. Cette hypothèse se justifie par le fait que la décentralisation est une réalité juridique puisque consacrée dans les instruments juridiques nationaux, mais son effectivité reste problématique car elle a une double facette. Nous allons étudier dans les développements qui suivent la réalité juridique de la décentralisation au Tchad en premier lieu (I) et l'utopie de la décentralisation au Tchad en second lieu (II).

I- La réalité juridique de la décentralisation au Tchad

Les questions relatives aux collectivités territoriales décentralisées sont lointaines d'autant plus que la plupart des Constitutions au Tchad ont consacré ce mode de gestion administrative. La décentralisation a été consacrée par la Constitution tchadienne (A) ainsi que les normes infra-constitutionnelles (B).

A. La consécration constitutionnelle de la décentralisation au Tchad

Dans tous les pays unitaires décentralisés, les lois fondamentales comportent des dispositions relatives à la décentralisation. C'est ainsi que le Tchad, n'a pas fait exception à cette règle. Les réformes constitutionnelles ont également aménagé le régime de la décentralisation. Cette dernière bénéficie d'un statut constitutionnel particulier. Les différentes Constitutions du Tchad connaissent effectivement la décentralisation. Deux périodes importantes marquent la consécration constitutionnelle de la décentralisation au Tchad : il s'agit d'abord de son encadrement sous la période 1996 et, sous la période de la Constitution du 04 mai 2018 révisée par la loi constitutionnelle du 14 décembre 2020.

En effet, le Tchad s'est inscrit dans une logique de décentraliser son administration après l'indépendance en 1960⁵⁰⁰. La création des entités autres que l'Etat pour permettre un rapprochement de l'administration vers les périphériques. Le souci réel était de rapprocher l'administration de la population locale qui aura la possibilité de participer activement à la gestion des affaires locales. C'est un facteur de développement et de renforcement de la démocratie locale. L'engouement d'une bonne politique conduit les autorités de transition en 1990⁵⁰¹ à réunir le peuple tchadien afin de s'asseoir et discuter pendant la Conférence Nationale Souveraine en 1993⁵⁰². Ainsi, la décentralisation n'est pas un phénomène nouveau au Tchad, car elle s'inscrit dans un cadre évolutif. C'est dans cette perspective que sa reconnaissance occupe une place non négligeable dans la Constitution l'État Tchadienne.

La libre administration des collectivités décentralisées ne signifie nullement « *la libre règlementation* », moins encore « *le libre*

⁵⁰⁰ Une administration centralisée sous la période coloniale.

⁵⁰¹ Après la chute du Président HISSEIN HABRÉ en 1990, le régime du défunt Président IDRIS DEBY ITNO a assuré la transition pendant la période d'un an.

⁵⁰² Cette discussion porte non seulement sur la forme de l'État, mais aussi de doter les collectivités territoriales décentralisées d'une autonomie nécessaire ce qui a conduit à la loi fondamentale de 1996.

gouvernement ». Ce principe s'harmonise avec le caractère unitaire de l'État et le principe de l'indivisibilité de la République du Tchad qui a été consacré à l'article premier de la Constitution du 04 mai 2018.

L'année 2018 est considérée comme celle de l'avènement d'une nouvelle ère pour la décentralisation au Tchad. La nouvelle loi fondamentale, a en effet, octroyé une dimension constitutionnelle aux collectivités territoriales en consacrant leur existence au Titre XIII de la Constitution⁵⁰³. Se fondant sur une telle démarche du constituant, les collectivités territoriales quittent leur statut législatif et prennent place dans la constitution politique de l'État⁵⁰⁴. Deux types des collectivités territoriales sont énumérées à l'article 201, qui a formulé de manière assez générale tant pour l'un que pour l'autre. Il y a d'abord, la commune collectivité ayant déjà existé sous diverses formes⁵⁰⁵ à la date de la réforme du 04 mai 2018 et ensuite, la province créée directement par la Constitution⁵⁰⁶. Le constituant ajoute qu'une loi organique déterminera le nombre, les dénominations et les limites territoriales des entités autonomes⁵⁰⁷.

La personnalité juridique des collectivités territoriales a été reconnue par la Constitution, en son article 203 qui souligne que « *Les collectivités autonomes sont dotées de la personnalité morale. Leur autonomie administrative, financière, patrimoniale et économique, sont garanties par la Constitution* ». En outre, il est reconnu aux collectivités un domaine de compétences exclusives et celles dites partagées avec l'État. Aux termes de l'article 204 de la Constitution tchadienne, « *Les collectivités autonomes s'administrent librement par des assemblée élues qui règlent par leurs délibérations, les affaires qui leur sont dévolues par la Constitution et par la loi* ». Cette

⁵⁰³ De titre XII à XIII avec la nouvelle loi fondamentale du 04 mai 2018.

⁵⁰⁴ Voir l'article 201 de la Constitution du 04 mai 2018.

⁵⁰⁵ Il s'agit des diverses dénominations énumérées par la loi organique n°002/PR/2000, portant statuts des collectivités territoriales décentralisées à l'exemple des communes de moyenne ou de plein exercice ou rurale.

⁵⁰⁶ Voir l'article 201 de la loi fondamentale de 2018.

⁵⁰⁷ Article 202 de la Constitution du 04 mai 2018.

gestion peut être auréolée par la participation des citoyens ou de la population locale au processus décisionnel, notamment dans le choix des élus locaux.

La garantie des principes et caractéristiques de la décentralisation étant consacrée, il faut souligner l'autonomie de gestion administrative et financière, le transfert de compétences du pouvoir central aux autorités élues et l'exercice du pouvoir de tutelle.

La question de la décentralisation n'a pas toujours eu la même considération politique et juridique dans le contexte de l'État tchadien. Elle se trouve aujourd'hui plus renforcée du fait de son énonciation non pas exclusivement par le législateur ou par l'exécutif, mais de son inscription même dans la Constitution⁵⁰⁸. La décentralisation a un caractère fondamental en tant que valeur de la République et principe d'organisation de l'État, tant dans l'ordre politique que juridique pour des raisons diverses et variées. Dans l'ordre politique, en tant que valeur, le terme de « *décentralisation* » est posé à côté de ceux : « *d'unité, d'indivisibilité, de laïcité et de démocratie* »⁵⁰⁹. Ces termes sont connus comme des valeurs impératives républicaines⁵¹⁰ qui indiquent l'orientation envisagée par l'État Tchadien dans ses politiques. À cela, les collectivités autonomes ont également une reconnaissance juridique au niveau infra-constitutionnel qu'il convient d'étudier.

B. La consécration infra-constitutionnelle de la décentralisation au Tchad

L'existence des textes infra-constitutionnels a pour objet la consécration des dispositions liées à la décentralisation. C'est ainsi qu'il existe un nombre assez important des textes infra-constitutionnels consacrant les questions liées aux collectivités

⁵⁰⁸ Confère l'article 2 de la loi fondamentale de 2018.

⁵⁰⁹ Voir les dispositions de l'article 1^{er} de la loi fondamentale de 2018.

⁵¹⁰ L'idée française de République a fini par s'identifier aux principes de la révolution de 1789.

territoriales décentralisées. Parmi ces textes, nous allons relever les lois, les règlements, les ordonnances et décisions qui encadrent la décentralisation au Tchad.

Il faut noter que nombreuses sont des lois anciennes⁵¹¹ qui s'inscrivent dans le cadre de la consolidation de la décentralisation. Parmi ces lois, on mentionne la loi organique, portant statut des collectivités territoriales décentralisées⁵¹². Celles-ci déterminent leur statut, mais des insuffisances sont observées. C'est ce qui a conduit à la prise de l'ordonnance de 2018 dont la nouveauté est celle de la nouvelle appellation des collectivités autonomes et un autre échelon des chefferies traditionnelles. Par ailleurs, l'on ajoute la loi portant régime électoral des collectivités territoriales décentralisées⁵¹³ qui rencontre d'énormes difficultés dans son applicabilité par le fait de son non-respect par les autorités locales, mais également de son caractère ambigu. La loi de 2005 portant statut particulier de la ville de N'Djamena⁵¹⁴ est caractérisée par le besoin de faire de ladite ville une province, mais à titre exceptionnel avec dix (10) communes d'arrondissements et une commune centrale. Cette ville a été régie par la Loi -05-009-2005-07-15 portant statut particulier de la ville de N'Djamena. La commune de la ville de N'Djamena est administrée par un conseil municipal et par un Maire. La commune dispose d'un certain nombre d'attributions liées à la promotion et à l'amélioration du cadre de vie de la population. Le Délégué Général du Gouvernement représente l'État auprès de la Commune en assurant un contrôle de tutelle sur la commune et un pouvoir hiérarchique sur les administrateurs délégués placés auprès de chaque commune d'arrondissement. La loi portant régime financier et fiscal des collectivités territoriales décentralisées⁵¹⁵ quant à elle détermine les contours financiers et fiscaux des collectivités autonomes. En plus, la loi portant régime comptable des Collectivités Territoriales

⁵¹¹ D'autres sont toujours en vigueur en attendant la mise en œuvre effective des réformes engagées en 2018.

⁵¹² Loi organique n° 002/PR/2000 du 16 février 2000.

⁵¹³ Article 202 de la loi fondamentale de 1996.

⁵¹⁴ Voir la Loi n° 009/PR/2005 du 15 Juillet 2005.

⁵¹⁵ Voir la Loi n° 11/PR/2004 du 7 Juin 2004.

Décentralisées⁵¹⁶ s'inscrit aussi dans cette logique de comptabilité locale, celle qui encadre les recettes et les dépenses.

La Constitution du 04 mai 2018 a fait des Provinces et des Communes des collectivités territoriales autonomes ; c'est une innovation de la réforme constitutionnelle de 2018. C'est ainsi que l'article 202 de cette loi fondamentale dispose que « *Une loi organique détermine le nombre, les dénominations et les limites territoriales de ces entités autonome* », L'article suivant prévoit ensuite que « *Les collectivités autonomes (...) ont des compétences exclusives et des compétences partagées avec l'État, dans les conditions fixées par une loi (...)* ».

En plus des normes législatives, le pouvoir exécutif a également pris un certain nombre de textes pour orienter la politique de la décentralisation au Tchad. C'est ainsi que Le Président de la République est donc autorisé par le parlement à légiférer par ordonnance et sur cette base, plusieurs ordonnances anciennes⁵¹⁷ ont été prises. À titre illustratif, l'on cite l'ordonnance portant création des unités administratives et des Collectivités autonomes⁵¹⁸. Après les réformes de 2018, plusieurs ordonnances ont vu le jour dans le cadre de mise en œuvre progressive des réformes issues de la loi fondamentale du 04 mai 2018. L'Ordonnance la plus déterminante est celle N°0006/PR/2018 portant statut des collectivités autonomes. Elle détermine clairement le statut des provinces et communes et abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi N°002/PR/2000⁵¹⁹. L'on mentionne aussi une ordonnance ambiguë sur l'organe consultatif à travers les dispositions qui ne traduisent pas le besoin attendu ; ce qui a fait l'objet d'une autre ordonnance notamment celle N° 044/PR/2018, portant modification de

⁵¹⁶ Voir la Loi n° 12/PR/2004 du 7 juin 2004.

⁵¹⁷ On peut citer les ordonnances suivantes : ordonnance n° 005/PR/20 11 du 10 février 2011 à 2018, portant création des communes d'arrondissement de la ville de N'Djamena.

⁵¹⁸ L'ordonnance n° 038/PR/2018 fixant, portant création des unités administratives et des Collectivités autonomes.

⁵¹⁹ Voir l'art. 188 de l'ordonnance n° 0006/PR/2018, portant statut des collectivités autonomes.

l'ordonnance N°014/PR/2018 du 25 mai 2018 portant organisation et fonctionnement du Haut Conseil des Collectivités Autonomes et des Chefferies Traditionnelles. Cette Ordonnance vient clarifier le rôle de cinquante un (51) membres que compte cette structure.

Aussi, le décret de 2011 définit-il les modalités de collaboration entre l'Etat et les Collectivités autonomes⁵²⁰. Les conseillers municipaux sont installés et l'élection des membres des bureaux des conseils des collectivités est régie par le décret n°532 du 10 juin 2011⁵²¹. En outre, un nombre important des décrets⁵²² sont pris par le Président de la République, à l'instar de celui qui fixe les répartitions des ressources financières entre la commune de la ville de N'Djamena et les communes d'arrondissement⁵²³. Les actes pris par le Ministre en charge de la décentralisation consolident le corpus juridique en matière de mise en œuvre de la décentralisation. Au-delà de l'existence des normes juridiques consacrant les questions liées à la décentralisation, cette dernière reste au stade d'un mythe pour plusieurs raisons (II).

II- L'utopie de la décentralisation au Tchad

La décentralisation a de sens quand la participation de la population est très active et qu'il existe également une autonomie financière réelle. Les autorités décentralisées doivent faire l'objet d'une élection permettant à la population de base d'effectuer un contrôle *à posteriori* sur les actions politiques effectuées. Le constat est que la décentralisation reste une utopie d'autant plus que son

⁵²⁰ Voir le Décret n°528/PR/MCD du 01 juin 2011.

⁵²¹ Voir le Décret n°532/PR/P M/MCD/2011 du 10 juin 2011.

⁵²² Il s'agit exemple des décrets suivants : décret n° 529/PR/PM/MCD/2011 du 1^{er} juin 2011, portant création et attribution des services des Collectivités Territoriales Décentralisées ; décret n°530/PR/PM/MCD/11 du 1^{er} juin 2011, fixant le nombre des conseiller municipaux des communes, chefs-lieux des régions et des communes des départements ...

⁵²³ Décret n° 42/PR/PM/MATSP/2014, fixant les répartitions des ressources financières entre la commune de la ville de N'Djamena et les communes d'arrondissement.

effectivité est limitée (A) ainsi que l'existence de certaines contraintes apparaissent comme le mythe de la décentralisation au Tchad (B).

A. L'effectivité limitée de la décentralisation au Tchad

La décentralisation est un mode de gestion administrative qui consiste à transférer le pouvoir aux autorités locales territorialement élues. Dès lors que le pouvoir est transféré aux autorités locales, qui doivent faire l'objet d'une élection permettant à la population locale d'opérer un choix rationnel à travers le processus électoral. En se fondant sur ce critère de détermination, l'élection reste l'élément clé de la définition de la décentralisation. Par ce mode de gestion administrative, la population de base aura la possibilité de participer de manière très active à l'avènement de la démocratie locale. La plupart des autorités décentralisées sont nommées laissant sans doute place à des interrogations sur la question de leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central qui les a nommées. L'absence de votes des autorités décentralisées constitue un frein pour l'effectivité de la décentralisation au Tchad. En plus, il faut aussi relever que l'absence d'autonomie réelle des collectivités autonomes ne pourrait favoriser l'effectivité de la décentralisation⁵²⁴.

Dans le cadre de la décentralisation, la justice administrative doit être accessible à la population locale⁵²⁵. Tel n'est pas encore le cas au Tchad qui, a opté pour un seul ordre de juridiction ayant à sa tête la Cour suprême composée de plusieurs chambres ; c'est l'innovation phare de la réforme constitutionnelle du 04 mai 2018⁵²⁶.

⁵²⁴ Autonomie de gestion financière, administration limitée.

⁵²⁵ La justice administrative est un facteur déterminant pour l'avènement de l'état de droit. Au niveau local, elle permet de favoriser la célérité de la procédure judiciaire, car la justice ne doit pas seulement être gratuite, mais elle doit également être rapide dans son principe.

⁵²⁶ Aux termes de l'article 168 de la Constitution révisée, « *La Cour Suprême est la plus haute juridiction du Tchad en matière judiciaire, administrative et constitutionnelle. Elle connaît des contentieux des élections présidentielles, législatives et locales. Elle veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats...* ».

À titre de droit comparé, le droit positif camerounais a rendu effectives les juridictions administratives dans toutes les régions du Cameroun⁵²⁷. Cette innovation favoriserait l'accès à la justice administrative lorsqu'un litige opposerait les collectivités autonomes à la population de base. Une telle exigence est un facteur de renforcement de la démocratie locale et de l'État de droit.

Le contrôle administratif est celui qui est exercé par les agents de l'État sur les décisions financières des collectivités locales. Ce contrôle est une exigence constitutionnelle. En effet, la libre administration ne signifie pas libre gouvernement, et le contrôle étatique doit assurer le respect par les collectivités locales du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République⁵²⁸. Les limites de la décentralisation sont liées au respect de l'unité et de l'intégrité du territoire. Relativement au respect de l'unité, la décentralisation administrative est organisée dans le cadre d'un État unitaire. Il s'agit de l'unité de la République prescrite dans les textes fondamentaux. *A contrario*, l'État tchadien n'est pas une république fédérale⁵²⁹ et ceci pour mettre un terme au débat sur la forme de l'État qui oppose les partisans de l'État unitaire ceux de l'État fédéral⁵³⁰. Il devient urgent, pour le Tchad qui traverse actuellement la crise politique de déterminer la forme de l'Etat la plus souhaitée lors d'un forum national inclusif prévu pour la date du 10 mai 2022. Pour ce qui est du respect de l'intégrité territoriale, cette prescription du statut des collectivités territoriales décentralisées est l'explication des principes constitutionnels. Dans la pratique, cette restriction éclaire sur l'impossibilité d'une décentralisation qui balkaniserait les 1.284.000 km² du territoire tchadien en Etats distincts juridiquement les uns des autres.

⁵²⁷ Les tribunaux administratifs sont créés dans les 10 régions du Cameroun afin de rendre accessible la justice administrative.

⁵²⁸ C'est une exigence constitutionnelle.

⁵²⁹ Pour le moment.

⁵³⁰ La question de la forme de l'Etat a fait l'objet des débats houleux lors des pré-forums organisés dans les différentes provinces en vue de la tenue du dialogue national inclusif.

Bref, il y a lieu d'affirmer que la participation de la population locale au processus de la décentralisation n'est pas très active et que les autorités décentralisées ne sont pas effectivement élues conformément au droit positif. Au-delà de ces considérations, il faut observer qu'il existe certaines contraintes qui limitent aussi l'effectivité de la décentralisation.

B. Le mythe de la décentralisation au Tchad caractérisé par l'existence des contraintes

Plusieurs contraintes justifient le mythe qui entoure les collectivités autonomes au Tchad. Eh bien ! Il faut relever les contraintes socio-politiques, culturelles, financières et économiques. La décentralisation post-coloniale effectuée par le bas, n'a pu aboutir du fait des contraintes auxquelles était confronté l'Etat. La volonté affichée en la matière s'est émoussée sur le terrain des contraintes socio-politiques et financières.

En ce qui concerne les contraintes socio-politiques, la féodalité combattue par la loi de 1960 a résisté. Les chefs de canton surtout combattus pour leur allégeance au pouvoir colonial se sont montrés d'incontournables maillons de la chaîne de l'action administrative. La rébellion armée qui les combattait dans le Nord du pays en a fait d'irremplaçables agents dans les opérations de maintien de l'ordre et les a rejetés dans le camp du même gouvernement. Ce phénomène est encore d'actualité du fait de la crise politique actuelle qui a conduit à la transition au Tchad depuis le 11 avril 2021 après la mort tragique du Président Idriss Deby Itno⁵³¹ conduisant aux

⁵³¹ La plus récente crise politique qui a entraîné la mort tragique du Président Idriss Deby Itno, en date du 20 avril 2021 a créé des désordres institutionnels, des tensions internes, des manifestations de grande envergure dans tout le pays afin d'exiger le retour à l'ordre constitutionnel et la démission du *Conseil Militaire de Transition* ayant à sa tête, Mahamat Idriss Deby Itno, le fils du défunt Président.

désordres institutionnels et mettant à mal l'ordre public⁵³² tant recherché dans toute société humaine.

Relativement aux contraintes financières et de gestion, l'administration déconcentrée avait dû déjà vider les services sociaux mieux lotis en personnel pour équiper les unités administratives. La précarité des ressources financières mais surtout leur mauvais emploi a fini par convaincre les auteurs du coup d'Etat du 13 avril 1975 occasionnant la mort brutale du Président François Tombalbaye, de mettre un terme à l'expérience démocratique par la municipalisation urbaine. Suivant la logique des multiples crises politiques que traverse ce pays, il y a nécessité de restaurer l'autorité de l'Etat, à l'instar duquel, les collectivités locales peuvent recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. À titre de droit comparé, l'article 22 de la loi du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun dispose que « *les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois* ». Toutefois, les collectivités locales ne disposent pas d'une autonomie fiscale. En effet, elles n'ont pas le pouvoir de créer un impôt, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. En vertu du principe de la légalité fiscale, expression juridique du principe du consentement de l'impôt découlant de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, il revient au législateur de fixer le régime de l'impôt local. L'article 26 de la Constitution camerounaise précise à cet égard que relèvent du domaine de la loi, « *la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci* ». Toujours dans le même sens, l'article 71 de la Constitution ivoirienne, l'article 67 de la Constitution sénégalaise et l'article 47 de la Constitution gabonaise disposent, dans des termes identiques, que « *la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature* ».

⁵³² L'ordre public est composé de la tranquillité, la sécurité, de la salubrité, de la santé humaine et même de la dignité humaine.

L'État a conservé d'importantes prérogatives pour contrôler les finances locales. Mais depuis 1996 et 2000, le Préfet ne peut plus procéder par voie d'approbation préalable, d'annulation ou de reformation. Le budget est exécutoire de plein droit dès sa publication et sa transmission. Le pouvoir de substitution demeure, mais le contrôle budgétaire et financier a changé de nature et modalité d'application. Il faut également souligner le contrôle obligatoire de la loi du fait de la mise en place de la décentralisation, le pouvoir de substitution du représentant de l'État ne s'exerce plus librement, car il doit obligatoirement recueillir l'avis de la chambre de compte de la cour suprême. La loi impose aux CTD de respecter trois obligations à savoir : le vote du budget dans le délai imparti, le vote du budget en équilibre et l'inscription des dépenses obligatoires. L'exécution du budget est soumise aux règles de comptabilité publique, la discipline budgétaire est très rigoureusement encadrée, le recouvrement des recettes, le Maire émet les titres de recette et le comptable assure l'encaissement. Les CTD ont une obligation de dépôt de fonds sur un compte spécial du trésor public.

Dans cette perspective, la liberté de dépenser des collectivités territoriales s'exerce dans un cadre budgétaire strict défini par l'État. L'existence d'un budget, c'est-à-dire d'un état prévisionnel de recettes et de dépenses est déjà en soi contraignante. En effet, comme le souligne Michel BOTTIN, « *la pratique budgétaire est d'abord une auto-discipline que l'Etat finira par imposer aux pouvoirs locaux. Là commence l'histoire de l'infériorité locale en matière budgétaire ; au niveau de l'obligation toute naturelle pour nous, d'avoir un budget* »⁵³³.

⁵³³ M. Bottin, « L'autorisation budgétaire », in *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, Les grands thèmes des finances locales, sous la direction de H. Isaïa et J. Spinder, Paris, Economica, 1988, p. 98.

Conclusion

En résumé, la décentralisation au Tchad a été consacrée tant par les normes constitutionnelles qu'infra-constitutionnelles. Plusieurs constitutions qui se sont succédé ont aménagé le régime juridique des collectivités territoriales décentralisées. Il en est de même lorsque les pouvoirs législatif et réglementaire ont adopté d'énormes textes juridiques afin d'aménager la question liée à la décentralisation. Mais des interrogations surgissent encore dans la mesure où certaines contraintes limitent l'effectivité de la décentralisation au Tchad : il s'agit des contraintes d'ordre socio-politique, culturel, administratif, économique et financier. En outre, il faut mentionner le faible degré de participation de la population locale au processus de vote des autorités locales, l'autonomie administrative et financière reste très limitée. Raison pour laquelle, la décentralisation ne peut être effective que lorsque l'autonomie administrative de gestion et le transfert des compétences sont réellement mis en œuvres. A cet effet, le transfert des compétences et la réelle autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées sont une nécessité pour rendre effectif la décentralisation. Dès lors que ces impératifs ne sont pas observés, la décentralisation au Tchad n'est et ne restera qu'au simple stade d'un mythe. Il est donc souhaitable que les principes fondamentaux de la décentralisation soient effectivement mis en œuvre pour rendre opérationnelle la décentralisation au Tchad. La réelle participation de la population locale sur tout le plan constitue un maillon fort pour rendre effectif le processus de la décentralisation enclenché au Tchad depuis plusieurs années. Ces exigences constituent un facteur réel pour favoriser et renforcer la démocratie locale.

Les perspectives de décentralisation de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine : du niveau continental au local

Par

Nze Bekale Ladislas, Diplômé de l'ENA (France),

Docteur en Histoire Militaire et Etudes de défense, Chef d'Unité à la Commission de l'Union Africaine, Membre du Réseau Consultatif des Nations Unies pour la Réforme du Secteur de la Sécurité, Enseignant vacataire au département d'histoire (Université Omar Bongo-Gabon), Chercheur au Centre d'Analyse et de Prospective sur les Afriques UQAM (Canada) et Chercheur associé au GRESHS (Ecole Normale Supérieure-Gabon), Il fut fonctionnaire chargé des rapports à la MINUSCA. nzebekale@yahoo.fr

Résumé

L'Union Africaine est résolue à la réalisation de l'Agenda 2063 comme cadre de transformation du continent. Ainsi, cet article, en s'interrogeant sur la possibilité de localisation de cette politique, vise à explorer les potentialités d'appropriation et de mise en œuvre de ladite politique à travers la décentralisation du continent, au niveau des collectivités territoriales, à partir d'une approche portée par la théorie de la dévolution. Celle-ci confirme effectivement la faisabilité d'une décentralisation portée par une répartition des compétences à partir des aspirations et des objectifs de l'Agenda 2063. Cette contribution établit les perspectives de décentralisation de l'Agenda 2063, une approche reposant sur le lien entre décentralisation territoriale et développement, en établissant non seulement le rôle et les responsabilités des différentes collectivités territoriales impliquées dans ce changement, mais également les principes sur lesquels devrait reposer la localisation de l'Agenda 2063.

Mots clés : *Union Africaine, Agenda 2063, Décentralisation, Aspirations, Collectivités territoriales.*

Introduction

Les politiques publiques sont représentatives « *d'un terme générique désignant les interventions des autorités investies de puissance gouvernementale, qu'il s'agisse des collectivités locales, des Etats ou des organisations internationales* »⁵³⁴. Ces derniers déploient des « *politiques publiques internationales* » comme ensemble des programmes et des actions revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national⁵³⁵. Autrement dit, « *les politiques publiques multilatérales produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales* »⁵³⁶. Dans son ambition de mener l'Afrique au développement, l'Union Africaine s'est dotée d'une politique africaine de développement, visant à aboutir à un continent prospère et en paix en 2063. Selon l'ONU, « *à la suite de l'adoption au niveau mondial du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Agenda 2063, les gouvernements africains, appuyés par leurs partenaires, dont la Commission économique pour l'Afrique (CEA), ont commencé à concevoir et mettre en œuvre les cadres de leurs plans nationaux de développement alignés sur ces deux initiatives* »⁵³⁷. L'Agenda 2063 est composé de sept (7) aspirations⁵³⁸, vingt (20) objectifs, quarante (40) domaines

⁵³⁴ Nay (O), *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Pars, Dalloz, 2008, p406.

⁵³⁵ Petiteville (F.), Smith (A.), « Analyser les politiques publiques internationales », in *Revue française de science politique*, vol.56, n°3, 2006, p.362.

⁵³⁶ Idem.

⁵³⁷ ONU, *Intégration de l'Agenda 2063 et du programme de développement durable à l'horizon 2030 dans les plans de développement nationaux*, Addis Abeba, Commission Economique pour l'Afrique, 2017, p.4.

⁵³⁸ I. une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ;

II. un continent intégré, politiquement uni, basé sur les idéaux du panafricanisme et sur la vision de la renaissance de l'Afrique ;

III. une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'Etat de droit ;

IV. une Afrique en paix et sûre ;

V. une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, de valeurs, d'une éthique et d'un patrimoine communs ;

prioritaires et cent vingt (120) cibles. Pour la réalisation et le suivi de cette politique, l'UA a conçu « *deux grandes matrices de résultats, au niveau national, au niveau régional et continental. Ces matrices facilitent l'évaluation des progrès réalisés et renforcent l'obligation de résultats à tous les niveaux. Le cadre de transformation représente ce qui doit être fait" pour atteindre la vision pour 2063* »⁵³⁹.

Cette politique porte sur une réalisation multi niveaux, à savoir continental, régional et national. « *Rendre possible l'Agenda 2063 traite des aspects liés aux principes et aux responsabilités en matière de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation* »⁵⁴⁰. Pour Citer les Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, tous les objectifs de développement durable (ODD) ont des cibles qui sont directement ou indirectement liées au travail quotidien des gouvernements locaux et régionaux, et qu'il y a une complémentarité entre l'Agenda 2063 et les ODD portés par l'Agenda 2030 de l'ONU⁵⁴¹. Bien qu'une perspective de décentralisation de l'Agenda 2063 semble évidente, « *une ambition de cette envergure appelle une action publique multisectorielle et multiniveaux du continental au local. Au niveau national, le gouvernement sera chargé de la mise en œuvre des activités essentielles* »⁵⁴². Pour faire de l'ambition universelle une réalisation d'un développement inclusif à la base, « *les Etats membres des Nations Unies se sont engagés à promouvoir la décentralisation et à renforcer les autorités locales, de même que l'accès aux services de base pour tous* »⁵⁴³ à travers les lignes directrices sur la décentralisation. Manifestement, ce fait montre la volonté de

VI. Une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens, s'appuyant sur le potentiel de ses populations, en particulier de ses femmes et de ses jeunes, et prenant soin des enfants ; et

VII. une Afrique en tant qu'acteur et partenaire fort et influent sur la scène mondiale.

⁵³⁹ CUA, Document cadre Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons, Addis Abeba, 2015, p.7.

⁵⁴⁰ Idem.

⁵⁴¹ CGLUA, *L'environnement institutionnel des collectivités territoriales en Afrique*, Accra, Cities alliances, 2013.

⁵⁴² Ibid. p.151.

⁵⁴³ ONU, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*, Nairobi, ONU-Habitat, 2009, p.5.

popularisation et de localisation des politiques publiques internationales. D'ailleurs Marcou faisait remarquer que, les lois de décentralisation 2000-2006 transféraient aux régions et aux autres collectivités territoriales, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programmes, relevant de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne⁵⁴⁴, confortant l'idée et l'hypothèse d'une décentralisation des politiques publiques européennes et par ricochet internationales. « *Se projeter à 50 ans peut sembler vain, dès l'instant où ni la politique ni l'économie ne relèvent de prédictions. En revanche, il est nécessaire de tracer des voies, de définir un cap. Pour l'Union Africaine, ce cap est celui de l'unité et de la prospérité d'une Afrique en paix* »⁵⁴⁵. Cette vision sur cinquante ans ne saurait se réaliser sans une contribution significative des gouvernements locaux pleinement autonomes. Ceux-ci doivent disposer de compétences, de ressources financières et humaines propres, pour une participation efficace au processus de transformation de l'Afrique⁵⁴⁶. Les niveaux national et infranational, (région, province, État et communauté) font partie intégrante des groupes thématiques pour la formulation des politiques, l'élaboration et la mise en œuvre du plan, le suivi l'évaluation, et la mobilisation des ressources⁵⁴⁷. Lorsqu'on évoque le niveau infranational, il est difficile d'éviter un glissement vers les collectivités territoriales en tant qu'acteur de la planification et de la réalisation des actions de développement à la base. Elles sont donc implicitement engagées à la mise en œuvre de l'Agenda 2063. « *C'est dans ce contexte que l'Union Africaine apporte un appui au mouvement de décentralisation en Afrique, afin que le continent puisse disposer de*

⁵⁴⁴ Marcou (G.), « Décentralisation : quelle théorie de l'État ? », in *Annuaire des collectivités locales, Tome 24*, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe, p.245.

⁵⁴⁵ Gambotti (Ch.), « Comprendre les enjeux de l'Agenda 2063 », in *Revue Géo économie*, vol. 4, n°76, p.127.

⁵⁴⁶ Nze Bekale (L.), « La contribution de l'Union Africaine à l'autonomisation des gouvernements et autorités locales en Afrique au prisme de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation », *Note d'analyse politique n°57, Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Paix*, décembre 2016, p.1.

⁵⁴⁷ CUA, Op. Cit., p.154.

collectivités territoriales plus autonomes et que celles-ci puissent contribuer à la construction d'une Afrique prospère et en paix »⁵⁴⁸. La décentralisation est à la fois un des vecteurs des résultats du processus de mondialisation. Elle s'est diffusée de façon extensive au cours des dernières décennies, sous le triple effet de la diffusion économique et culturelle d'un modèle de la bonne gouvernance⁵⁴⁹. Nombre de travaux à caractère scientifique mettent l'accent sur l'articulation entre décentralisation et développement local. L'effort d'analyse portant presque sur les aspects économiques⁵⁵⁰. Tandis que la décentralisation d'une politique publique internationale, répond à l'hypothèse d'une inclusion et d'une responsabilisation des acteurs non gouvernementaux, capables de participer à la mise en œuvre de l'Agenda 2063. Cela prouve que l'apport de la société civile y est essentiel. Il s'agit des « *Organisations de la Société Civile (OSC), des associations commerciales et de services, des groupes de femmes et de jeunes, ainsi que des groupes communautaires* ».

En effet, la décentralisation implique un partage du pouvoir, des ressources, des responsabilités et doit permettre de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations. Le rôle de l'acteur public évolue : le rôle d'une municipalité n'est plus de « faire » pour des individus, mais d'être plutôt catalyseur de l'action des citoyens, en apportant une aide ou en facilitant la mise en relation des acteurs. Ce type de posture exige d'être à l'écoute des initiatives, des attentes, des projets et demande corollairement à renoncer à une forme d'action politique imposée par le haut. Pour que la notion d'intérêt général s'installe au centre de l'action locale, l'élu doit apporter la garantie d'une telle méthode⁵⁵¹. L'accomplissement de l'Agenda au niveau national réclame ainsi la participation non seulement des acteurs étatiques, mais aussi des acteurs infra étatiques comme les collectivités territoriales, et non étatiques notamment la société civile

⁵⁴⁸ Nze Bekale (L.), Op. Cit.

⁵⁴⁹ Le Bris (E.), Paulais (T), « décentralisations et développements », in *Afrique contemporaine*, vol.1, n° 221, 2007, p.21.

⁵⁵⁰ Idem p.23.

⁵⁵¹ Deberre (J.-C.), « Décentralisation et développement », in *Afrique contemporaine*, vol.1, n°221, 2007, p.48.

et les communautés ou populations organisées pour la construction d'une Afrique intégrée. « *Les acteurs nationaux sont les plus importants en raison de leur position de réalisateurs de l'Agenda au niveau des États membres de l'UA. La mise en œuvre de l'Agenda 2063 exige non seulement la contribution des institutions gouvernementales mais aussi celle des organes et acteurs infra nationaux, comme les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé* »⁵⁵².

Proposer une localisation du cadre de transformation structurelle de l'Union Africaine vise deux objectifs : le rôle des pouvoirs infranationaux et l'identification des compétences essentielles transférables aux collectivités territoriales. Aussi, la décentralisation territoriale permet-elle à ces catégories d'acteurs de participer ensemble à la réalisation des politiques à l'échelle locale et à former au niveau national une communauté engagée pour le développement⁵⁵³. La place de chaque acteur doit être définie clairement, en considérant, la recherche de l'efficacité et de l'efficience, tout comme le principe de subsidiarité.

Pour que la politique de transformation de l'Afrique soit efficace en prenant en compte les pouvoirs locaux, pourquoi ne pas s'interroger sur la décentralisation de l'Agenda 2063 ? Il s'agit, pour cette contribution, de délimiter les compétences dévolues aux collectivités territoriales alignant sur le cadre de transformation de l'Union Africaine. Ce dernier s'inscrit dans le registre des politiques publiques élaborées et réalisées par les organisations internationales. Cet article se consigne dans cette discipline, en ce sens qu'il porte sur l'Union Africaine et particulièrement sur la politique de développement, de cette organisation panafricaine, matérialisée par l'Agenda 2063. « *L'article privilégie d'abord une approche*

⁵⁵² Nze Bekale (L.), « Décentralisation territoriale et localisation de l'Agenda 2063 : Les composantes locales d'une transformation structurelle et participative de l'Afrique », in *Revue Trajectoires*, n°4, 2019, p.215.

⁵⁵³ Nze Bekale (L.), « La décentralisation de l'Agenda 2063 ou la localisation du cadre de transformation de l'Union Africaine : Une mise en perspective », in *Vigie Afriques*, vol.2, n°4, 2019, p.3.

éclectique combinant plusieurs théories »⁵⁵⁴, particulièrement le constructivisme et le transnationalisme. En effet, « *la plupart des constructivistes insistent sur l'importance des institutions internationales, des structures sociales mondiales, comme composantes du système international* »⁵⁵⁵. Particulièrement, les mécanismes par lesquels les normes internationales se diffusent vers le bas, vers les États et les niveaux infra-étatiques. Il est clair que les études en termes de système, qui cherchent à expliquer la socialisation et la diffusion des normes, prennent sérieusement en considération la politique intérieure⁵⁵⁶. La décentralisation est dans le contexte de cette étude, une politique de conjonction entre une politique de l'UA et celle intérieure.

En outre, ce travail porte aussi une attention sur « *le Transnationalisme pour tenir compte des implications de la coopération transfrontalière, ainsi que des acteurs transnationaux* »⁵⁵⁷ comme l'Union Africaine et ses membres dans le contexte de cette contribution. Pour ce faire, une approche multidisciplinaire est nécessaire, il s'agira de mobiliser la sociologie des relations internationales et de l'action publique, en plus de la méthode juridique. « *D'une manière générale, la connaissance des organisations internationales et de l'action publique multilatérale qu'elles promeuvent ne peut que tirer bénéfice d'études mobilisant de manière systématique les méthodes et concepts de l'analyse des politiques publiques* »⁵⁵⁸. La multiplication des régimes internationaux et l'institutionnalisation des relations internationales dont ils sont porteurs, constituent des facteurs particulièrement propices à des approches de sociologie de l'action publique⁵⁵⁹. Ces méthodes et la sociologie des relations internationales facilitent

⁵⁵⁴ Moundounga Mouity (P.), « Étatisation, conflits frontaliers et délimitations des frontières maritimes : l'Afrique centrale comme espace de perturbation géopolitique », in *Cahiers de science politique*, n°35, 2020, p.5.

⁵⁵⁵ Klotz (A.), « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », in *Critique internationale*, vol.2, n°2, 1999, p.56.

⁵⁵⁶ Idem, p.57.

⁵⁵⁷ Moundounga Mouity (P.), Op. Cit.

⁵⁵⁸ Petiteville (F.), Smith (A.), Op. Cit., p.364.

⁵⁵⁹ Idem, p.359.

l'analyse et la compréhension des « *groupes sociaux divers dans la construction et la mise en œuvre des formes pratiques comme symboliques de l'activité politique, et d'autre part sur les représentations collectives des agents qui font exister ces différents groupes* »⁵⁶⁰. L'appropriation d'objets de recherche « des » relations internationales par les sociologues de l'action publique est devenue plus fréquente et l'intérêt des internationalistes pour les concepts et méthodes de l'analyse des politiques publiques se sont affirmés dans un certain nombre de travaux⁵⁶¹. En effet, c'est « *dans cette perspective, que des sociologues et analystes de politiques publiques de plus en plus nombreux s'intéressent aujourd'hui à ces organisations internationales et au rôle qu'elles jouent dans la Transnationalisation de l'action publique* »⁵⁶². Ces approches ont mené « *à de nombreuses recherches, au plus près des acteurs, sur la manière dont se construisent les politiques étrangères, politiques de défense, politiques des organisations internationales* »⁵⁶³, y compris la réalisation de l'Agenda 2063 dans le contexte de l'UA. En plus des approches précédentes, la méthode juridique sera utilisée comme l'a entendue par Charles Eisenmann : « *une double démarche d'analyse des textes et d'exploration des conditions de leur édicition, effectuées par les différents acteurs sociaux de la règle de droit* ». Et d'ajouter le dogmatisme pour désigner la première étape de la démarche et de casuistique pour rendre compte de la seconde. Ces deux théories sont ainsi les étapes successives et complémentaires de la méthode juridique. La dogmatique qui s'en tient au droit, à la règle juridique telle qu'elle ressort de l'armature législative au sens large⁵⁶⁴. Cette méthode permet d'établir un lien entre les aspirations de l'Agenda

⁵⁶⁰Saurugger (S.), « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration ? », in *Politique étrangère*, vol.2, n°25, 2008, p.195.

⁵⁶¹ Petiteville (F.), Smith (A.), Op. Cit., p.357.

⁵⁶² Idem, p.364.

⁵⁶³ Ibid. p.360.

⁵⁶⁴ Eisenman Charles cité par Nze Bekale (L.), « Le Parlement de la CEMAC ou comment instaurer la légitimité démocratique et l'État de droit au niveau communautaire », in *Revue Gabonica* n°10 Revue du CERGEP, Université Omar Bongo, 2017, p.93.

2063 et les lois nationales de décentralisation de plusieurs pays d'Afrique. En réalité, la mobilisation de ces différentes méthodes soutient la démonstration d'un alignement pertinent des composantes de l'Agenda 2063 (les aspirations, les objectifs et les cibles) sur les législations. Ceci mène à l'hypothèse d'une possibilité de décentralisation de l'Agenda 2063 de l'UA.

Le partage des responsabilités s'avère important, étant donné que l'Etat africain, hypertrophié par ses nombreuses charges, ne peut être l'unique inspirateur de cette transformation inclusive tant espérée. *« Mais les conditions techniques du développement économique, tout autant que ses implications socio-politiques, imposent le recours à la décentralisation. Les gouvernements doivent décentraliser le plus rapidement possible les pouvoirs de décision pour accélérer le développement économique et social et pour donner aux programmes un effet durable »*⁵⁶⁵. En tant que cadre de transformation et de développement de l'Afrique pour les cinquante prochaines années, l'Agenda 2063 requiert une domestication incluant sa décentralisation. Une posture qui prescrirait que *« la décentralisation et le développement local au service de la réduction de la pauvreté doivent être le moteur d'un développement durable, avec ce que ses composantes économiques, environnementales et sociales ont d'indissociable. Il faut réaffirmer la nécessaire prise en compte du développement durable dans la gouvernance »*⁵⁶⁶. Comment expliquer ou établir les éléments d'alignement de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine sur les lois de décentralisation actuelle dans ses États membres ? En d'autres termes, quelles sont les facteurs de pertinence entre l'Agenda 2063 et les politiques de décentralisation en cours en Afrique ?

Enfin, pour répondre à ces interrogations nous formulons l'hypothèse selon laquelle, comme cadre de développement, l'Agenda 2063 porte en lui d'importantes dimensions relatives aux questions pouvant faire l'objet d'une dévolution du niveau

⁵⁶⁵ Prats (Y.), *Décentralisation et développement*, Paris, Cujas, 1973, pp.10-11

⁵⁶⁶ Deberre (J.-C.), Op. Cit. p.52

continental, à celui des collectivités territoriales. Ainsi, la structure de cet article est-elle organisée relativement aux pouvoirs locaux définis par la doctrine. Une localisation de l'Agenda est donc concevable à partir de plusieurs perspectives et, cette contribution s'attachera à explorer les possibilités de transposer certaines aspirations aux niveaux respectifs de la région (I), du département (II) et de la commune (III). Il s'agit d'explorer les possibilités de donner aux collectivités territoriales une partie des activités qui entrent dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, en considérant les domaines dans lesquels ces entités seront plus efficaces et utiles.

I- Une prospection de la décentralisation de l'Agenda 2063 au niveau régional

La région constitue « *la collectivité locale correspondant à une échelle de gouvernement immédiatement inférieure au niveau national* »⁵⁶⁷. L'essor des régions est vu comme l'un des facteurs de développement et de dynamiques de gouvernance multiniveaux, qui se substitueraient lentement aux pouvoirs des gouvernements centraux⁵⁶⁸. La régionalisation de l'Agenda 2063 est donc envisageable à partir des différentes aspirations. Ainsi, l'aspiration initiale, *une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et politiquement unie* (A) contient-elle des éléments de jonction avec la deuxième aspiration. Aussi, *une Afrique de bonne gouvernance, pacifique et sûre* (B) est-elle fondamentalement guidée par des aspects politiques et sécuritaires. Tandis qu'une *Afrique dotée d'une forte identité culturelle, dont le développement est axé sur les citoyens* (C), est orientée par les valeurs panafricaines, les questions sociales et démographiques.

⁵⁶⁷ Nay (O), Op. Cit., p.460.

⁵⁶⁸ Idem.

A. Décentraliser une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive, un développement durable, une Afrique intégrée et politiquement unie au niveau régional

La délimitation des compétences des collectivités territoriales tiendrait compte de chaque niveau de décentralisation, de ses particularités et de l'adéquation entre son rôle ainsi que les services à offrir aux populations⁵⁶⁹. Les missions de la région sont caractérisées par un rôle important à jouer dans le développement économique, social et culturel⁵⁷⁰. Le développement économique est le domaine d'intervention le plus important de la région avec la planification, l'aménagement et l'urbanisme pour la commune et l'action sociale pour le département. La région assure la coordination des actions de développement économique sur son territoire tout en définissant le régime d'aide aux entreprises et en décidant de l'octroi de ces subventions. Pour un développement national harmonieux, la région est responsable de promouvoir un développement économique équilibré de son territoire⁵⁷¹. À l'analyse de la première aspiration, *une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable*⁵⁷² est la plus importante du cadre de transformation de l'Afrique. Elle renferme d'importants éléments de développement. « *Les compétences de cette collectivité territoriale peuvent être délimitées en blocs, respectivement le développement économique et l'aménagement et la planification qui sont ses principales compétences. Les autres blocs de compétences sont respectivement l'éducation, la formation professionnelle et la culturelle et la santé* »⁵⁷³. En prenant en compte le caractère de collectivité territoriale responsable du développement, la région est destinée à une place prépondérante et d'organisation des actions relatives à la mise en œuvre de l'Agenda 2063 pour les départements

⁵⁶⁹ Nze Bekale (L.), Cit., p.215.

⁵⁷⁰ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), *Les collectivités territoriales*, 4^{éd.} Paris, La documentation française, 2008, p.26.

⁵⁷¹ Nze Bekale (L.), Cit., p.237.

⁵⁷² Elle comporte sept (7) objectifs, dix-sept (17) domaines prioritaires et cent trois (103) cibles.

⁵⁷³ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.237.

ou les communes qui sont sous sa juridiction. Il est nécessaire que cela dépende du système de décentralisation en vigueur. La région, en tant que collectivité territoriale peut agencer des prérogatives dérivées de l'Agenda, dans les domaines économiques (1), l'agriculture, les ressources naturelles, l'environnement (2), la santé et le social (3), l'éducation (4). Alors que les infrastructures (5) relèvent à la fois de la première et la deuxième aspiration.

1. La régionalisation des aspects économiques relatifs à l'Agenda 2063

La région est une collectivité territoriale aux fonctions de développement économique et, l'Agenda 2063 renferme une importante dimension économique, la décentralisation des facteurs économiques de l'Agenda est donc envisageable. Elle « *coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités sur son territoire [sous-entendu départements et communes]* »⁵⁷⁴. L'aspiration initiale « *une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable* » est substantiellement composée de questions économiques. Son premier objectif « *niveau et qualité de vie élevés, bonne santé et bien-être pour tous les citoyens* », son domaine prioritaire initial « *revenus, emplois et travail décent* » propose des stratégies dans les domaines, économique, de l'emploi et de la parité dans ces différents secteurs. En matière économique il est demandé aux Etats membres d' « *élaborer ou de mettre en œuvre des politiques macro-économiques et sectorielles prudentes pour une croissance soutenue par un secteur privé compétitif* »⁵⁷⁵ et d'instituer « *des politiques visant à renforcer les capacités de croissance des entreprises ou de commerce* »⁵⁷⁶.

Dans le domaine de l'emploi, il est demandé aux États de « *mettre pleinement en œuvre le Plan d'action révisé et sur*

⁵⁷⁴ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit.

⁵⁷⁵ CUA, Op. Cit., p.147

⁵⁷⁶ Ibidem.

l'emploi »⁵⁷⁷. L'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma de développement économique qui prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné⁵⁷⁸.

De ce fait, par souci d'efficacité, de répartition des responsabilités et d'inclusion, les Etats membres devraient envisager un partage de ces compétences économiques, en délimitant les actions dévolues aux régions en tant que collectivité territoriale de développement et de transformation économique. En accompagnant l'État dans la régionalisation des aspects économiques de l'Agenda, elle aura un rôle significatif dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi et la lutte contre la pauvreté. La position de pouvoir de proximité aux fonctions économiques fait de la région une institution pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté.

En Côte d'Ivoire, aux termes de l'article 14, de la loi 2003-208, portant transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales, la région assure « *l'élaboration et la mise en œuvre du plan régional de promotion de développement économique et de l'emploi en harmonie avec le plan de développement national. L'adoption et la mise en œuvre de mesures régionales incitatives pour la promotion du commerce, de l'industrie, de l'artisanat et des services divers ; la collecte et la diffusion des informations utiles au développement des entreprises ; la prise de participation dans les entreprises privées installées dans la région, conformément aux dispositions légales ; la création et la gestion des centres régionaux artisanaux ; la promotion et la création d'emploi* ». Cette compétence est exercée par une collectivité territoriale de cette nature confirmant la possibilité de décentraliser les dimensions économiques de la première aspiration de l'Agenda 2063.

⁵⁷⁷ Ibidem.

⁵⁷⁸ Aubin (E.), Roche (C.), *Droit de la nouvelle décentralisation : Principes directeurs, Dimension humaine de la décentralisation, Compétences évolutives des collectivités territoriales*, Paris Gualino éditeur, 2005, pp.174-175.

Le quatrième objectif « *économies et emplois transformés* » présente aussi des compétences transférables à la région, son premier domaine prioritaire « *croissance économique durable et inclusive* » a pour stratégie d'« *améliorer l'environnement des affaires, rationaliser ou minimiser la réglementation, et encourager le développement de l'esprit d'entreprise et de la croissance* »⁵⁷⁹. Considérée comme collectivité territoriale engagée dans le développement économique, la région accompagne l'État dans l'amélioration du climat des affaires en appliquant sur son territoire, une réglementation idoine, dérivée des lois et règlements nationaux, tout en prenant les mesures nécessaires au développement de l'initiative privée. La région est aussi prédisposée à « *développer les capacités et l'infrastructure pour la transformation sociale et économique* »⁵⁸⁰. Dans cette logique, le deuxième domaine prioritaire « *secteurs manufacturier et industriel, et valeurs ajoutées axées sur la science, la technologie et l'innovation* »⁵⁸¹, la région lorsqu'elle dispose des compétences et des ressources a vocation, à « *investir dans la science, la technologie et l'innovation ou les compétences pour les secteurs des services* »⁵⁸². D'ailleurs, le concept de pôles régionaux d'innovation et de compétitivité économique désigne parfois les économies régionales s'inscrivant dans cette nouvelle dynamique.

Pour le troisième domaine prioritaire « *économie diversifiée et résiliente* », la région contribue de façon substantielle à l'élaboration ou à la mise en œuvre à son niveau « *des plans nationaux de diversification économique à long terme dans le contexte de la transformation structurelle de l'économie* »⁵⁸³. D'après la loi ivoirienne, la région est compétente pour « *la collecte et la diffusion des informations utiles au développement des entreprises ; la prise de participation dans les entreprises privées installées dans la région, conformément aux dispositions légales ; la création et la gestion des*

⁵⁷⁹ Ibidem p155.

⁵⁸⁰ Ibidem.

⁵⁸¹ Ibidem

⁵⁸² Ibidem.

⁵⁸³ Ibidem.

centres régionaux artisanaux ». Aussi, le sixième objectif : « *économie bleue [océanique] pour une croissance économique accélérée* », son premier domaine prioritaire « *ressources énergétiques marines* » suggèrent d'« *élaborer ou de mettre en œuvre des politiques visant à soutenir la planification de l'espace marin et de gouvernance intégrée et adaptatives des océans pour les zones économiques exclusives* »⁵⁸⁴. L'introduction des composantes de l'économie bleue dépend de la situation géographique de l'État, à savoir s'il est côtier ou pas. Dans l'affirmative, la région côtière ou maritime, dans le contexte de décentralisation, se voit confier la responsabilité d'assister l'Etat à l'instauration d'un système d'exploitation du domaine maritime régional en intégrant le potentiel de la collectivité à la politique nationale et en appliquant sur son territoire les lois et directives nationales consécutives à la production des ressources marines et océaniques. L'intégration de ces dispositions à la décentralisation est liée à la situation géographique de l'Etat.

2. L'agriculture, l'environnement et les ressources naturelles

L'Afrique est un continent en développement. À cet effet, l'agriculture, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles sont fondamentales à son développement. Il n'est pas exclu que ces compétences soient décentralisées au niveau de la région, il incombe à cette entité d'insuffler une dynamique de développement, compte tenu de son rôle dans ce domaine. Bien que la doctrine ne mette pas en évidence explicitement le transfert de l'agriculture, de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles à la région, la mise en œuvre de l'Agenda 2063 est corrélative à l'innovation. Les pays africains peuvent concéder une partie de ces compétences à la région. Le cinquième objectif : « *agriculture moderne pour une plus grande production et une meilleure productivité* ». Particulièrement, son unique domaine prioritaire « *production et productivité*

⁵⁸⁴ Ibidem p.159.

agricole » envisage plusieurs politiques. La région est un acteur essentiel de l'élaboration et de la mise en œuvre « *des politiques nécessaires à la production agricole -terre, eau et capital- pour assurer leur utilisation ou combinaison optimale dans le processus de production* »⁵⁸⁵. Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, « *ainsi il délibère sur l'organisation des activités agricoles et de santé animale* »⁵⁸⁶. L'exemple malien démontre que l'agriculture, bien que n'étant pas une compétence traditionnellement exercée par la région selon la doctrine, peut bien être transférée à cette collectivité. La dévolution de cette compétence débute à l'échelle régionale, avec une possibilité d'élaborer une stratégie agricole régionale reposant respectivement sur les aspirations de l'Agenda et des instruments nationaux. À propos de la gestion de l'environnement l'objectif sept (7) « *économies et communautés dans un environnement durable et résilientes aux changements climatiques* ». Spécifiquement, son premier domaine prioritaire « *modes de consommations durables* » propose d'« *élaborer ou de mettre en œuvre des politiques, et des normes, y compris les lois et règlements sur l'environnement, les achats écologiques pour les pratiques de production et de consommation durables* »⁵⁸⁷.

Au Cameroun, la région est compétente en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Le cadre légal dispose à cet effet, que « *les compétences suivantes sont transférées aux régions : la gestion, la protection et l'entretien des zones protégées et des sites naturels relevant de la compétence de la région. La mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature ; la gestion des eaux d'intérêt régional ; la création de bois, forêts et zones protégés d'intérêt régional suivant un plan dûment approuvé par le représentant de l'Etat. La réalisation de pare-feu et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ; la gestion des parcs naturels régionaux, suivant un plan soumis à*

⁵⁸⁵ Ibidem.

⁵⁸⁶ Article 163-5 Loi 2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des collectivités territoriales du Mali

⁵⁸⁷ CUA, Op. Cit., p.161.

*l'approbation du représentant de l'Etat ; l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement ; l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de prévention des risques »*⁵⁸⁸. La gestion de cette compétence au niveau régional prouve qu'il n'est pas exclu que la région, dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, à recevoir des responsabilités relatives à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Elle peut donc s'approprier ces aspirations en concevant des instruments juridiques et politiques adaptés, permettant d'instituer des politiques environnementales alignées sur la vision nationale, et sur l'Agenda 2063. En matière de gestion des ressources naturelles, le deuxième domaine prioritaire « *conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles* ». Il est demandé aux États membres d'« *adopter des mesures législatives strictes et punitives contre les crimes relatifs à la faune et à la flore sauvages* »⁵⁸⁹. La région y concourt en adoptant un plan régional de lutte contre le braconnage que les organes infrarégionaux appliqueraient et, contribue aux côtés de l'État à la surveillance de la faune et de la flore régionales afin que celles-ci soient effectivement gérées conformément aux instruments nationaux et internationaux. Les exemples des lois malienne et camerounaise sont l'expression de cette possibilité.

3. La santé et le social

En doctrine, les compétences sanitaires de la région sont modestes, cette collectivité peut participer au financement et à la réalisation des équipements sanitaires. Elle a aussi la possibilité d'exercer certaines activités sanitaires comme la lutte contre les épidémies, mais cela doit se faire en concertation avec les autres collectivités⁵⁹⁰. La santé et l'action sociale sont donc des domaines que l'on peut transférer à la région collectivité territoriale et dans ce

⁵⁸⁸ Article 19 Loi 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions au Cameroun.

⁵⁸⁹ Ibidem.

⁵⁹⁰ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.241.

cas, les compétences des collectivités infrarégionales nécessitent une clarification et un transfert par niveau de décentralisation au nom du principe de subsidiarité, dans le processus de décentralisation de l'Agenda 2063. Pour ce faire, le troisième objectif de la première aspiration « *des citoyens en bonne santé et bien nourris* » spécifiquement, son premier domaine prioritaire « *santé et nutrition* » exhorte les États membres de l'UA à « *élaborer et mettre en œuvre des politiques et programmes visant à améliorer la qualité des services de santé* »⁵⁹¹. La région a ainsi l'opportunité « *d'exercer des activités en matière de vaccination, et des maladies infectieuses* »⁵⁹².

Au Maroc par exemple, l'article 94 de la loi organique relative aux régions précise que sont transférées et fixées sur la base du principe de subsidiarité ; la santé et l'action sociale. En tant que relais immédiat de l'État dans la mise en œuvre des politiques, la région peut se voir attribuer la responsabilité de l'élaboration de la politique régionale de santé. Il convient ainsi d'agencer une délimitation de ces compétences. Le troisième domaine prioritaire « *sécurité et protection sociale y compris pour les personnes handicapées* » souhaite que les États membres élaborent et mettent en œuvre « *les politiques nationales de sécurité sociale et de protection sociale durables, en particulier pour les personnes vulnérables, les personnes marginalisées, les femmes et les jeunes* »⁵⁹³. La loi organique relative aux régions au Maroc dont l'article 91-c précise que la région exerce des compétences partagées avec l'État en matière de développement social, notamment la mise à niveau social et l'assistance sociale. La conception et la mise en œuvre des politiques régionales, relatives au système social régional et l'accès des personnes vulnérables, des femmes et des jeunes aux services sociaux, peuvent être instituées à ce niveau. Même si cette compétence n'est gérée par cette collectivité territoriale en doctrine, il n'est pas exclu que l'Afrique fasse preuve d'innovation.

⁵⁹¹ Ibidem p.154.

⁵⁹² Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit., p.30.

⁵⁹³ CUA, Op. Cit., p.149.

4. L'éducation

L'éducation constitue un important facteur de développement. À cet égard, il l'est aussi dans le processus de transformation de l'Afrique. *« En matière d'éducation, la gestion des lycées est souvent du ressort de la région, ce qui permet une spécialisation par niveau de décentralisation. Elle est en charge de construire, reconstruire et des travaux d'extension, les grosses réparations ainsi que l'équipement et le fonctionnement des lycées. Dans certains pays la gestion du personnel non enseignant de ces établissements peut lui être transférée tout comme la participation au financement des universités »*⁵⁹⁴. Le deuxième objectif *« des citoyens bien formés et une révolution des compétences sous tendue par la science, la technologie et l'innovation »* est particulièrement consacré à l'éducation. Son domaine prioritaire unique *« révolution des compétences axées sur l'éducation, la science, la technologie et l'innovation »* propose aux États membres de *« développer des établissements d'enseignement en mettant un accent particulier sur la science, la technologie et les mathématiques »*⁵⁹⁵. Renforcer les capacités de recherche des universités, développer des programmes de troisième cycle de haute qualité, promouvoir la recherche et la production de connaissances originales⁵⁹⁶. Les compétences transférées correspondent très exactement aux domaines que l'État considère comme non stratégiques et coûteux (construction, rénovation et équipement des lycées) ou simplement comme non stratégiques (apprentissage et formation professionnelle)⁵⁹⁷.

La décentralisation de l'éducation engage la région dans la politique nationale de l'éducation et de la recherche. Elle élabore notamment un plan régional de l'éducation et de la recherche, la politique nationale et les aspirations de développement de son

⁵⁹⁴ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.239.

⁵⁹⁵ Ibidem p.151.

⁵⁹⁶ Ibidem.

⁵⁹⁷ Mallet (L.), « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », in *Formation emploi*, 93/2006.

territoire, tout en participant à la construction et à la rénovation des lycées, des établissements que le gouvernement mettrait sous sa responsabilité. *« Les cadres nationaux de planification constituent le fondement de la mise en œuvre des accords convenus au niveau international. Il est indispensable de repérer les synergies horizontales et verticales pour garantir la cohérence lors de l'intégration des nombreux programmes de développement dans les cadres nationaux de planification »*⁵⁹⁸. À Madagascar, la région est de ce fait compétente pour *« la stratégie et la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social »*,⁵⁹⁹ ainsi que l'éducation et les compétences qui sont alignées à la théorie ci-dessus.

5. La régionalisation des infrastructures comme facteur de conjonction des deux premières aspirations de l'Agenda 2063

La construction d'une Afrique intégrée passe aussi par les infrastructures qui permettront de connecter toute l'Afrique, par la route et par chemin de fer. *« Il s'agit notamment de faire mieux comprendre les liens existants entre les diverses initiatives convenues au niveau international, afin d'éviter tout doublon lors du processus d'intégration. Les objectifs, cibles et indicateurs qui se recoupent sont traités comme une seule et même question et ne sont pas reproduits dans le plan national »*⁶⁰⁰. La deuxième aspiration de l'Agenda 2063 *« un continent intégré, politiquement uni, fondé sur les idéaux du panafricanisme et de la renaissance de l'Afrique »* dont l'un des objectifs est des *« infrastructures de classe internationale sur tout le continent »*, ont pour cibles d' *« achever la mise en place de toutes les infrastructures pour la connectivité par route d'ici à 2030 »*⁶⁰¹. La région est considérée comme une collectivité territoriale responsable de l' *« aménagement du territoire et de la planification en participant à l'élaboration de la politique nationale d'aménagement et de*

⁵⁹⁸ ONU, Op. Cit., p.12.

⁵⁹⁹ CGLUA, Op. Cit., p.70.

⁶⁰⁰ ONU, Op. Cit.

⁶⁰¹ CUA, Op. Cit., p.165.

développement durable »⁶⁰². La dévolution régionale de cette aspiration passe nécessairement par la conception et la mise en œuvre d'un plan régional des infrastructures et particulièrement, l'édification d'un réseau routier permettant une connectivité intra régionale, puis l'Afrique. L'Union Africaine a, d'ailleurs, adopté le Programme africain de développement des infrastructures et, un Haut Représentant en charge de la mise en œuvre et suivi de la réalisation de ce programme a été nommé, il s'agit de l'ancien candidat à l'élection présidentielle kenyane Raila Odinga. En Ouganda les Gouvernements locaux doivent mettre en œuvre un éventail de services décentralisés comme l'eau, les infrastructures, les services d'extension (Awortwi, 2011, p370). Le cas de ce pays illustre, comme ceux précédemment cités, la possibilité pour la région collectivité territoriale de prendre en charge la gestion de la politique des infrastructures régionales.

B. La régionalisation d'une Afrique de bonne gouvernance⁶⁰³ et d'une Afrique pacifique et sûre

La décentralisation politique au niveau local est un élément essentiel de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'engagement des citoyens. Elle doit comprendre un mélange équilibré de démocratie représentative et de démocratie participative⁶⁰⁴. La troisième aspiration de l'Agenda 2063 « *une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit* ». Son premier objectif : « *valeurs, pratiques démocratiques, principes universels des droits de l'homme, justice et Etat de droit pleinement ancrés* ». Son premier domaine prioritaire : « *démocratie et bonne gouvernance* ». Il est demandé aux États membres de l'UA d' « *élaborer ou de mettre en œuvre des programmes de socialisations pour le renforcement des valeurs et pratiques*

⁶⁰² Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit., p.34.

⁶⁰³ La troisième aspiration de l'Agenda 2063 est « *une Afrique de bonne gouvernance, de respect des droits de l'homme, de justice et d'Etat de droit* ».

⁶⁰⁴ ONU, Op. Cit., p.9.

démocratiques »⁶⁰⁵. Ces concepts ne sont pas inconnus des Etats africains. En effet, appliquer les principes de la bonne gouvernance permet de renforcer la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit. La décentralisation de la bonne gouvernance sous-entend la mise en œuvre de la démocratie locale et de la démocratie participative. L'expression de la démocratie locale favorise la formation des assemblées locales par des élections compétitives, libres et transparentes. Ainsi, les exécutifs de ces assemblées régionales sont choisis au sein de ces organes élus, reflétant la légitimité populaire conférée par les citoyens à la suite d'élections démocratiques. Ces dernières octroient le droit aux citoyens de choisir par l'élection leurs élus régionaux pour diriger les assemblées de cette collectivité, d'une durée prévue par les lois. Actuellement quasiment tous les pays africains ont instauré des élections régionales pour la région collectivité territoriale, c'est par exemple le cas au Burkina Faso où les dernières élections régionales se sont tenues en 2016. Ces échéances électorales, sont l'expression de la démocratie locale. La participation par l'inclusion et la responsabilisation des citoyens constituent un principe fondamental de la prise de décisions, de la mise en œuvre et du suivi au niveau local⁶⁰⁶. Alors que la démocratie participative définit les cadres légaux ou non permettant aux citoyens de participer à la gestion de la vie publique locale. Cela permet de renforcer le rôle, le fonctionnement démocratique de la région, et l'alignement de la région sur l'Agenda 2063. Il est envisageable que des commissions soient spécialisées non seulement pour l'Agenda 2063 et ses aspirations, mais aussi pour toutes les questions d'intérêt régional. Ces commissions sont souvent chargées d'approfondir la réflexion sur des questions spécifiques au développement régional. En doctrine, la région est dotée d'un « conseil économique de région [CESR] dont les attributions sont analogues à celles du CES [Conseil Economique et Social], mais dans le domaine des affaires régionales »⁶⁰⁷. La présence d'un organe

⁶⁰⁵ CUA, Op. Cit., p.167.

⁶⁰⁶ ONU, Op. Cit.

⁶⁰⁷ Nay (O), Op. Cit., p.91.

de cette nature au niveau régional est un gage de bonne gouvernance, cela offre un espace d'expression aux acteurs sociaux et économiques, ainsi qu'à ceux de la société civile dont les points de vue sont une valeur ajoutée à la bonne gouvernance et à la démocratie locale. Les Etats membres de l'UA ont également pour rôle de « *rationaliser le droit de participer à la prise de décisions dans le processus de développement par les parties prenantes concernées* »⁶⁰⁸. En plus les jeunes, femmes et populations y seraient les bienvenus afin d'élargir la participation des acteurs impliqués dans la réalisation de l'Agenda 2063 et de vitaliser le débat démocratique régional.

La quatrième articulation est « *une Afrique pacifique et sûre* » et son premier objectif « *paix, sécurité et stabilité préservées* » proposent aux États membres d'« *élaborer ou de mettre en œuvre des mécanismes de prévention et de résolution des conflits aux niveaux local et national* »⁶⁰⁹. La région se positionne comme institution de prévention des conflits, en faisant du conseil économique régional un organe de dialogue et de consultations des acteurs engagés dans la vie politique régionale. Cette collectivité veille à ce que des mécanismes de prévention et d'éducation à la paix soient institués à la base, notamment dans les communes urbaines et rurales de la région. Le deuxième objectif « *une Afrique stable et pacifique* » propose de « *doter les OSC (organisations de la société civile) africaines des capacités aux niveaux local, national pour traiter la prévention des conflits et la consolidation de paix* »⁶¹⁰.

Le conseil économique de la région doit dans sa composition, impliquer les OSC qui œuvrent dans le domaine de la prévention des conflits et la région doit les assister en leur donnant le soutien nécessaire au développement de leur activité de prévention des conflits. Le conseil devrait également les répertorier et les acteurs assimilés œuvrant dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits, des partenariats définissant les attentes de la région sont aussi une possibilité pour formaliser le cadre de collaboration entre la

⁶⁰⁸ Ibidem.

⁶⁰⁹ Ibidem, p.170.

⁶¹⁰ Ibidem.

région et les acteurs civils travaillant dans le domaine de la prévention et la résolution des conflits.

Il n'est pas exclu que le conseil régional institue une commission en charge de la gouvernance locale et de la paix. Plus largement dans le domaine de la sûreté et de la sécurité. Il peut aussi arriver que la région reçoive des compétences relatives. C'est ce que nous enseigne la Côte d'Ivoire où l'article 11-8 de la loi 2003-208 précise que la région est compétente pour « *L'émission d'avis consultatif sur la politique nationale de sécurité dans les collectivités territoriales relevant de la région. L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans régionaux en matière de protection civile en harmonie avec le plan national. La création et la gestion des centres régionaux de protection civile. Le soutien aux actions des services régionaux de police et de gendarmerie nationales et des sapeurs-pompiers ; La construction, l'équipement et l'entretien des locaux devant abriter les préfectures de police et les légions de gendarmerie et les casernes des sapeurs-pompiers dans les régions* ».

C. La régionalisation d'une Afrique dotée d'une identité culturelle forte⁶¹¹, dont le développement est axé sur les citoyens⁶¹²

La cinquième fin de l'Agenda 2063 « *une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, de valeurs, d'une éthique et d'un patrimoine communs* » qui porte principalement sur les questions de culture, de valeurs et d'héritage. Son premier objectif « *renaissance africaine en plein apogée* » et son deuxième domaine prioritaire est : « *valeurs culturelles et renaissance africaine* » exhortent les États membres à « *élaborer ou mettre en œuvre la stratégie pour la préservation et la*

⁶¹¹ La cinquième aspiration de l'Agenda est « *une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, des valeurs, d'une éthique et d'un patrimoine commun* ».

⁶¹² La sixième aspiration est « *une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens, s'appuyant sur le potentiel de ses populations, en particulier de ses femmes et de ses jeunes, et prenant soins des enfants* ».

promotion de la culture »⁶¹³. Bien que cette compétence ne soit pas traditionnellement exercée par la région, se pose la question de la mise en œuvre des politiques culturelles et de gestion du patrimoine à l'échelle régionale. Il revient aux États d'opérer un arbitrage entre transformer ces thématiques en compétences régionales et favoriser l'interaction entre les différents acteurs touchés par ces politiques. Ces compétences peuvent aussi être gérées par la région administrativement placée sous l'autorité d'un représentant de l'État. Les deux entités déconcentrées ou décentralisées assureront notamment « *la promotion et la contribution des arts créatifs, du folklore, des langues* »⁶¹⁴ ou littérature régionale. Tout en dressant « *un inventaire des culturels pour faciliter leur conservation* » et en établissant « *un forum sur le dialogue intergénérationnel sur la culture* »⁶¹⁵ à l'échelle régionale. L'article 11-10 de la loi 2003-208 dispose que la région est compétente pour « *l'élaboration et la mise en œuvre du plan régional d'action sociale, culturelle et de promotion humaine en harmonie avec le plan national ; la création, l'équipement et la gestion des centres régionaux de promotion sociale, culturelle et humaine ; l'appui à la promotion des actions de lutte contre la pauvreté* ». Le cas ivoirien prouve donc qu'il est possible que cette compétence soit exercée par cette collectivité territoriale.

La sixième attente « *une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens, s'appuyant sur le potentiel de ses populations, en particulier les femmes et les jeunes, prenant soin de ses enfants* ». Son premier objectif est : « *égalité complète entre les hommes et les femmes dans toutes les sphères de la vie* » demandent aux Etats membres d'élaborer « *des mécanismes de suivi des progrès vers l'égalité entre hommes et femmes dans l'accès aux actifs ou compétences productives, la participation à tous les niveaux de gouvernance* »⁶¹⁶. La construction d'une société et d'un État

⁶¹³ CUA, Op. Cit., p.171

⁶¹⁴ Idem, p.173.

⁶¹⁵ Ibid.

⁶¹⁶ Ibidem, p.175.

respectant l'égalité entre les hommes et les femmes, pour arriver à une égalité d'élus régionaux hommes femmes. Au sein de la région collectivité territoriale, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes peut être portée par une commission ad-hoc ou permanente, si elle n'est pas intégrée à la structure organique de l'administration régionale. Dans les deux cas cette entité est responsable de la question de la parité, notamment d'observer la mise en œuvre des lois et règlements relatifs à l'égalité des sexes, dans tous les domaines de l'activité régionale, de l'Agenda 2063 et particulièrement de l'accès à l'éducation et à l'emploi.

Le deuxième objectif « *violence et discrimination* », il est demandé aux Etats membres d' « *élaborer ou de mettre en œuvre la stratégie nationale pour la promotion des droits des femmes, des jeunes, des enfants, des personnes vulnérables* »⁶¹⁷. En Côte d'Ivoire, aux termes de la loi, la région est compétente pour « *l'élaboration, le soutien et l'appui à la mise en œuvre du plan régional de promotion de la jeunesse, de la famille, de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes du troisième âge, en harmonie avec le plan national* » (art.11-16).

II- La décentralisation de l'Agenda 2063 au niveau du département

Le département se définit comme collectivité territoriale de l'action sociale, mais pas exclusivement, car il peut être responsable de l'aménagement de l'espace et des équipements lorsque l'Etat souhaite lui concéder ces compétences, y compris l'éducation et la culture, même si son rôle économique est modeste par rapport aux autres collectivités territoriales⁶¹⁸. La théorie de la décentralisation rappelle que « *malgré les contestations de principe qu'il subit régulièrement quant à sa pertinence, le département s'est retrouvé renforcé par un transfert de compétences et par l'approfondissement*

⁶¹⁷ Ibidem.

⁶¹⁸ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.232.

*de sa vocation première et centrale : l'action sociale »*⁶¹⁹. En matière d'enseignement et de structuration du territoire, les missions du département sont en pleine expansion⁶²⁰. La départementalisation de l'Agenda 2063 exige-t-elle que les États de l'UA s'arriment à la doctrine ? Devront-ils innover en adoptant une approche distincte intégrant héritage et modernité autrement dit l'expérimentation ? Dans tous les cas, la décentralisation de l'Agenda 2063 au niveau du département requiert une définition des domaines de compétences relatives aux deux premières aspirations de l'Agenda (A). En conséquence, l'aménagement, l'équipement et l'environnement (B) tout comme la santé et l'action sociale (C) sont localisables au niveau départemental. La culture et l'éducation (D) ne sont pas exclues. On peut donc entrevoir leur localisation dans le cadre de la décentralisation de l'Agenda 2063.

A. La décentralisation d'une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive, un développement durable et une Afrique intégrée, politiquement unie au niveau du département

Bien que le département exerce souvent des compétences classiques mais une innovation autrement appelée expérimentation, par les États membres de l'UA dans la localisation de l'Agenda 2063, n'est pas à exclure. La première aspiration « *une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable* » dont le premier axe est « *niveau et qualité de vie élevés, bonne santé et bien-être pour tous les citoyens* » prescrivent que « *les capacités productives de l'économie, en particulier celles des très petites, petites et moyennes entreprises (PPME)* »⁶²¹, soient accrues. Ceci en considérant que les interventions économiques du département reposent principalement sur « *les aides en faveur du commerce et de*

⁶¹⁹ Bluteau (Ph.), *Leçons de droit des collectivités territoriales*, Paris, Ellipses, 2009, pp.56-57

⁶²⁰ Idem.

⁶²¹ CUA, Op. Cit.

l'industrie »⁶²². Dans la logique d'un partage des compétences, le département se voit confier l'appui au développement et aux activités commerciales de sa juridiction. Dans le cadre de l'expérimentation, le département serait responsable de l'appui et l'aide aux petites et moyennes entreprises, ainsi que l'assistance aux jeunes entrepreneurs. Cette collectivité serait ainsi responsable de l'action économique en renforçant « *les capacités de croissance du secteur informel* »⁶²³. Le rôle économique du département dans la localisation de l'Agenda 2063 dépend de la quintessence des compétences que chaque Etat membre veut transférer à cette collectivité territoriale. D'ailleurs au Sénégal « *le département a compétence pour promouvoir le développement économique* »⁶²⁴, une formulation générale comme celle la loi sénégalaise rappelle deux choses que le département dispose de compétences économiques en Afrique et qu'il convient pour chaque État membre de l'UA de délimiter la sphère de compétence économique dévolue à cette collectivité.

En outre, bien que l'agriculture ne soit pas une compétence départementale mais l'expérience des pays africains établit que cette compétence est exercée au-delà. À cet effet, l'agriculture est un domaine essentiel de l'Agenda 2063, dans ce contexte, il est envisagé la promotion « *des politiques de développement rural inclusif et l'auto-avancement* »⁶²⁵. Comme au Mali, le cercle qui est une collectivité territoriale équivalente au département gère par délibération « *l'organisation des activités agricoles et de la santé animale* »⁶²⁶. Le cas de ce pays met en évidence la capacité du département à prendre en charge l'agriculture, contrairement à la doctrine. C'est pourquoi, le département est aussi compétent pour faire la promotion « *des politiques qui contribuent à la valeur ajoutée dans l'agriculture, grâce à des investissements dans l'agro-industrie*

⁶²² Vital-Durand (E.), *Les collectivités territoriales en France*, 5^{ème} Ed. Paris, Hachette, 2004, p.65.

⁶²³ Idem.

⁶²⁴ Article 27 Loi n°2013-10 du 28décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales du Sénégal.

⁶²⁵ CUA, Cit., p.149.

⁶²⁶ Article 95-4b Loi 2017-051.

et les infrastructures »⁶²⁷ sur son territoire en complément aux politiques régionales et communales, comme l'envisage l'Agenda 2063.

B. La départementalisation de l'aménagement, l'équipement et de l'environnement

En matière d'aménagement, le département entretient et investit dans les voiries qui sont dans sa circonscription, ainsi que les transports scolaires et routiers non urbains. De ce point de vue, il est possible d'envisager que cet aspect des compétences de cette collectivité puisse contribuer à la réalisation de l'Agenda 2063 au niveau local⁶²⁸. A ce propos l'aménagement de l'espace et de l'équipement relèvent de la compétence du département, pour l'« *entretien et investissement concernant la voirie départementale, l'organisation des transports routiers non urbains* »⁶²⁹. Cette collectivité réalise les politiques « *des infrastructures pour un meilleur accès à l'assainissement, l'électricité, le transport* »⁶³⁰. Le département peut prendre en charge la construction des voiries et éventuellement un système de transport départemental, pour réaliser une interconnexion départementale intra régionale et peut être aussi internationale. « *Ce sont autant de domaines dans lesquels le département serait actif à la décentralisation de l'Agenda 2063, particulièrement en matière de gestion de l'environnement, des ressources naturelles et de l'aménagement de l'espace* »⁶³¹. En Afrique du Sud, « *le troisième département regroupe des fonctions de services aux populations : éducation, santé, logement et développement social, bibliothèques, sports et récréation* »⁶³². Ces compétences incluent de façon tacite la construction des infrastructures destinées aux populations. Étant donné que les pays

⁶²⁷ CUA, Op. Cit.

⁶²⁸ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.234.

⁶²⁹ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit. p.33.

⁶³⁰ CUA, Op. Cit.

⁶³¹ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.235.

⁶³² CGLUA, Op. Cit., p.20.

peuvent « *mettre en œuvre des politiques pour la croissance des activités portuaires et du transport maritime* »⁶³³, le département, lorsqu'il dispose d'une façade maritime, il en assure la gestion sur son territoire, tout en prenant en charge la gestion des ports maritimes et des pêches. À propos de la gestion de l'environnement, le département est également compétent pour exercer cette attribution, à l'exemple la promotion « *des modes de production et de consommation durables à travers une plus grande sensibilisation* »⁶³⁴, afin que les populations du département soient sensibilisées aux problématiques relatives à la protection de l'environnement. L'article 12-7 de la loi 2003-208 en Côte d'Ivoire dispose à cet effet que la région assure « *L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans départementaux d'action pour l'environnement et la gestion des ressources naturelles en harmonie avec le plan régional ; la gestion, la protection et l'entretien des forêts, zones, parcs et sites naturels d'intérêt départemental ; la création et la gestion de forêts, de parcs naturels et zones protégées d'intérêt départemental* ».

C. La décentralisation de l'action sociale, de la santé et d'une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens au niveau départemental

En matière de décentralisation, « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale* »⁶³⁵. À ce titre, le conseil général adopte le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, après concertation avec le Préfet et avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale⁶³⁶. La théorie de la décentralisation laisse entrevoir que la santé et l'action sociale sont des compétences exercées par le département, ces attributions sont susceptibles d'être décentralisées dans le cadre de la localisation de l'Agenda 2063 dont la première aspiration est : « *une Afrique*

⁶³³ Ibid. p.161.

⁶³⁴ Ibidem.

⁶³⁵ Bluteau (Ph.), Op. Cit.

⁶³⁶ Idem.

prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ». Son troisième objectif : « *des citoyens en bonne santé et bien nourris* » qui envisagent de « *renforcer les systèmes de santé dans le but d'améliorer l'accès aux soins de qualité* »⁶³⁷. Au Mali, aux termes du Code des collectivités territoriales, à titre d'illustration, le conseil de cercle règle par ses délibérations les affaires relatives à « *la santé* » (art. 95-3.c) et « *l'organisation des activités de promotion et de protection sociale* » (art. 95-7). Le département contribue au développement des systèmes de santé et à l'action sociale. Cependant, comme dans les autres cas, il revient à l'État membre de définir la substance des attributions à transférer à cette collectivité. Dans le domaine de l'action sociale, le premier objectif « *niveau et qualité de vie élevés, bonne santé et bien-être pour tous les citoyens* » de la première réflexion, notamment son troisième domaine prioritaire « *sécurité et protection sociales, y compris pour les personnes handicapées* ». Il est proposé aux États membres d' « *élaborer ou de mettre en œuvre les politiques de protection sociales durables, en particulier pour les personnes vulnérables, les personnes marginalisées, les femmes et les jeunes* »⁶³⁸. La décentralisation au niveau du département est possible, cette collectivité territoriale prend en compte les problèmes relatifs au handicap, à la condition de la femme et ceux de la jeunesse. Le département peut également gérer le développement des « *capacités institutionnelles et humaines pour la mise en œuvre des politiques de sécurité et de protection sociales* »⁶³⁹. Elaborer et mettre en œuvre des politiques de protection et de soins aux personnes âgées⁶⁴⁰. Le département est dévolu aux problématiques sociales concernant les femmes, jeunes et personnes âgées, tout en prenant également en charge les personnes vulnérables.

Dans cette dynamique, l'UA a intégré la décentralisation territoriale dans ses politiques et instruments de transformation structurelle de l'Afrique, en faisant de celle-ci une politique de

⁶³⁷ CUA, Op. Cit., p.153.

⁶³⁸ Idem, p.149.

⁶³⁹ Ibidem.

⁶⁴⁰ Ibid.

développement inclusif devant favoriser une participation plus active des africains à l'édification d'une Afrique émergente⁶⁴¹. La cinquième dimension « *une Afrique dont le développement axé sur les citoyens, s'appuyant sur le potentiel de ses populations, en particulier de ses femmes et de ses jeunes, et prenant soins de ses enfants* ». Son premier objectif est : l'« *égalité complète entre les hommes et les femmes dans toutes les sphères de la vie* ». Son premier domaine prioritaire est : l'« *autonomisation des femmes et des filles* », envisagent de « *préparer ou de mettre en œuvre des politiques fondées sur la parité entre les hommes et les femmes* »⁶⁴².

En Côte d'Ivoire, le département est compétent en matière de « *réalisation des actions sociales et de promotion de la jeunesse, de la famille, de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes du troisième âge au niveau départemental* » (art.12-16). Le département met en œuvre à son niveau les politiques nationales relatives à la parité conformément aux compétences dévolues aux différentes collectivités territoriales. Cette collectivité participe à la mise en œuvre des politiques d'autonomisation des jeunes. Ce cas démontre que ces différentes actions inhérentes à l'action sociale sont gérables au niveau de la décentralisation et d'autres pays peuvent s'inspirer de cet exemple dans le cadre de la décentralisation de l'Agenda 2063.

D. L'éducation, la culture et le patrimoine comme éléments de jonction de la première et la cinquième aspiration

Dans les domaines de l'action éducative et culturelle, « *le département a la charge des collèges. À ce titre, il en assure la construction, la reconstruction et le fonctionnement* »⁶⁴³. Le département est responsable des bibliothèques centrales de prêts, chargé du dépôt d'ouvrages dans les bibliothèques municipales ou de

⁶⁴¹ Nze Bekale (L.), Op. Cit., p.220.

⁶⁴² CUA, Op. Cit., p.190.

⁶⁴³ Bluteau (Ph.), Op. Cit., p.58.

la promotion de la lecture⁶⁴⁴. Au Botswana « *l'administration des collectivités locales comprend des départements tels que le Trésor, l'Éducation, la Santé, la Technologie, le Développement et la Planification sociale et de la Communauté* ». L'éducation est une compétence pleinement exercée par le département dans ce pays. C'est une preuve selon laquelle, n'importe quel pays africain, avec le même système de décentralisation, peut exercer de cette attribution à ce niveau. On ne peut donc douter de la possibilité de transférer au département les compétences relatives à l'éducation et à la culture pour la localisation de l'Agenda 2063. Le deuxième objectif : « *des citoyens bien formés et une révolution des compétences sous-tendues par la science, la technologie et l'innovation* » son premier domaine prioritaire est la « *révolution des compétences axée sur l'éducation, la science, la technologie et l'innovation* ». Les États membres de l'UA doivent « *développer des établissements d'enseignement dans le cycle primaire et secondaire* »⁶⁴⁵. Une partie de la gestion de l'éducation sera transférée au département, il prendra en charge la gestion des collèges comme cela se fait actuellement dans certains pays. La sixième aspiration « *une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, de valeurs, d'une éthique et d'un patrimoine communs* », son premier objectif est la « *renaissance africaine en plein apogée* ». Son deuxième domaine prioritaire « *valeurs culturelles et renaissance africaine* ». Il est question de proposer aux États membres d' « *élaborer ou mettre en œuvre la stratégie pour la préservation et la promotion de la culture, y compris l'intégration de la culture dans l'enseignement* »⁶⁴⁶. Le département aura la responsabilité de la gestion des monuments départementaux et de l'établissement d'un répertoire des pratiques culturelles départementales, notamment les arts, la musique etc. Cette collectivité peut apporter son assistance, pour l'organisation des enseignements culturels dans les établissements qui sont sous la responsabilité du département. Au Sénégal, le département est

⁶⁴⁴ Vital-Durand (E.), Op. Cit. p.64.

⁶⁴⁵ CUA, Op. Cit., p.151.

⁶⁴⁶ Ibidem p.171.

notamment compétent pour la gestion des « *musées départementaux, patrimoine culturel* », ⁶⁴⁷ pour étayer la transférabilité de la culture au niveau des pouvoirs locaux.

III- La décentralisation de l'Agenda 2063 au niveau de la commune

Le caractère multisectoriel de l'Agenda 2063 nécessite l'intervention de plusieurs acteurs tant au niveau continental que local. Au niveau de la commune, on peut s'interroger sur les compétences des deux premières aspirations peuvent être transférées à cette collectivité territoriale (A), d'où la possibilité d'établir et de transférer à la commune une Afrique de bonne gouvernance, pacifique et sûre (B). Tout en démontrant la décentralisation d'une Afrique dotée d'une forte identité culturelle, dont le développement est axé sur ses citoyens (C).

A. Comment décentraliser au niveau communal une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive ?

En tant que collectivité territoriale de base, plusieurs domaines de la première aspiration de l'Agenda 2063 peuvent être transférés à la commune « *et groupement de communes [comme l'] urbanisme, le transport, l'action économique ainsi que l'action sociale et sanitaire* » ⁶⁴⁸. La commune se verrait ainsi, rétrocéder dans le cadre de l'Agenda 2063, l'éducation et les questions relatives à l'enfance (1), l'économie et les infrastructures (2), l'urbanisme, le logement et l'environnement (3).

⁶⁴⁷ <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/SENEGAL.pdf> Consulté le 12 mars 2022.

⁶⁴⁸ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit., p.34.

1. La décentralisation de l'éducation relative à la petite enfance et aux enfants vulnérables

La commune a la charge des écoles publiques. Elle en est propriétaire et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement⁶⁴⁹. En transférant au niveau de décentralisation la gestion d'une certaine catégorie d'écoles, la commune participe pleinement à la mise en œuvre de la première aspiration « *une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable* ». Particulièrement, son deuxième objectif est : « *des citoyens bien formés et une révolution des compétences sous-tendues la science, la technologie et l'innovation* » ainsi que son premier domaine prioritaire « *révolution des compétences axée sur l'éducation, la science la technologie et l'innovation* ». D'ailleurs l'Agenda propose aux États d' « *élargir l'accès à l'éducation de bonne qualité pour la petite enfance, avec un accent sur les zones rurales et les enfants vulnérables* »⁶⁵⁰. En Mauritanie, « *la commune est compétente dans le domaine de l'éducation* »⁶⁵¹. Confirmant la possibilité de transférer des niveaux ou un niveau spécifique de l'éducation à cette collectivité territoriale, en tenant compte des principes de subsidiarité et de complémentarité. En tant que collectivité territoriale de proximité, il est possible de transférer aux communes non seulement les questions relatives à la petite enfance, mais aussi les ressources nécessaires à cette compétence. Elle a la possibilité de construire ou d'élargir le nombre d'écoles maternelles et primaires de qualité. La commune se dote aussi des écoles spécialisées qui accueilleraient les enfants vulnérables, nécessitant des installations et enseignements spécifiques des ressources et compétences relatives qui devraient être transférées à la commune.

⁶⁴⁹ Idem p.18.

⁶⁵⁰ CUA, Op. Cit., p.151.

⁶⁵¹ CGLUA, Op. Cit. p.79.

2. L'économie et les infrastructures

En matière économique, « *les communes et leurs groupements peuvent participer aux aides directes aux entreprises* »⁶⁵². Le succès du Rwanda dans le domaine économique laisse penser qu'une telle compétence s'exerce au niveau de la commune, compte tenu de l'exemplaire intégration « *services locaux des ministères techniques dans l'administration locale* »⁶⁵³, à ce niveau dans ce pays. Le Rwanda fait de cela, non seulement une réussite économique, mais aussi une décentralisation réussie qui a appuyé cette transformation. Le quatrième objectif de la première aspiration de l'Agenda 2063, « *économies et emplois transformés* » et son premier domaine prioritaire « *croissance économique durable et inclusive* » envisageant de « *développer les infrastructures pour soutenir la transformation économique* »⁶⁵⁴ sont par déduction localisable au niveau communal.

Dans le domaine du développement des infrastructures communales, le Bénin a concédé à la commune « *l'installation de lignes de télécommunications locales ; la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ; la fourniture et la distribution de l'eau potable, les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines* »⁶⁵⁵. Une approche prouvant que la commune est dotée d'une autonomie de capacité à gérer ces compétences et a contribué à la réalisation de « *secteurs manufacturier et industriel, et valeurs ajoutées axés sur la science, la technologie et l'innovation* ». En proposant aux États membres de « *mettre en œuvre des programmes pour réduire les coûts de fabrication compétitifs (énergie ou électricité, eau, transport)* »⁶⁵⁶. La commune évolue vers un système de transport écologique et économique, en utilisant les énergies renouvelables. Comme on le voit dans certains pays, les communes peuvent par exemple utiliser les énergies renouvelables pour l'éclairage public ou même celle des

⁶⁵² Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit.

⁶⁵³ CGLUA, Op. Cit. p.92

⁶⁵⁴ CUA, Op. Cit. p.155.

⁶⁵⁵ CGLUA, Op. Cit. p.26.

⁶⁵⁶ CUA, Op. Cit.

foyers. Cependant, l'enjeu de ces modes de consommation des énergies est la durabilité des sources d'énergie, étant donné que l'Afrique fait face à un défi démographique. En outre, le quatrième domaine prioritaire « *tourisme et accueil* » entend mettre en œuvre la stratégie africaine du tourisme, « *en faisant de telle sorte que la contribution du tourisme au PIB en termes réels soit au moins quintuplée* »⁶⁵⁷. Il est également nécessaire pour les communes de créer des bureaux communaux responsables du tourisme. Ceux-ci conçoivent et mettent en œuvre la politique communale du tourisme en exploitant le potentiel de chaque commune en matière de tourisme.

3. L'urbanisme, le logement et l'environnement

L'urbanisme est par excellence la compétence liée à la commune comme collectivité territoriale. « *C'est pour l'essentiel une compétence des communes. Celles-ci élaborent et approuvent les plans locaux d'urbanisme* »⁶⁵⁸. Les communes définissent aussi « *un programme local de l'habitat destinée à répondre aux besoins en logement* »⁶⁵⁹. Le quatrième domaine prioritaire de la première aspiration : « *habitats modernes et vivables, et services de base de qualité* ». Son premier objectif de la première aspiration suggère que les Etats développent « *les infrastructures pour un meilleur accès aux nécessités de la vie : l'eau, l'assainissement, l'électricité, le transport* »⁶⁶⁰. En tant que collectivité territoriale de développement à la base, pouvant procurer les services publics de base, l'hypothèse d'une généralisation du plan d'urbanisme et d'assainissement est louable dans le cadre de la décentralisation de l'Agenda 2063. Ce plan suppose l'inclusion d'« *une politique ou programme pour faciliter la fourniture de logements abordables y compris le financement et l'élimination des bidonvilles* »⁶⁶¹. Développer les capacités de gestion de la transition des zones rurales vers les pôles de croissance urbains

⁶⁵⁷ Idem p.157.

⁶⁵⁸ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit., p.17.

⁶⁵⁹ Idem p.19.

⁶⁶⁰ CUA, Op. Cit., p.149.

⁶⁶¹ Idem p.151.

(conception urbaine, réaménagement urbain)⁶⁶². La réalisation non seulement des voiries et l'assainissement mais aussi les logements qui soient accessibles à tous les citoyens, notamment les plus vulnérables. La commune peut recevoir des compétences relatives à l'environnement lorsqu'il s'agit des questions relatives à la sensibilisation et à l'implication des citoyens dans la gestion participative de l'environnement. Elle peut donc « *promouvoir des modes de production et de consommation durables à travers une grande sensibilisation* »⁶⁶³. Une commune organisée en arrondissement peut aussi s'appuyer sur ses arrondissements pour organiser la sensibilisation de ses habitants sur les problèmes de consommation d'énergie. « *Les collectivités locales [particulièrement les communes] éthiopiennes ont des compétences en matière d'éducation, de santé, de justice et de sécurité ; elles s'occupent des routes urbaines, du drainage, de la collecte des déchets solides et de l'hygiène* »⁶⁶⁴. Il y a ainsi des synergies entre les compétences exercées par la commune en Ethiopie, la doctrine, les aspirations, les objectifs et les cibles de l'Agenda 2063, ce qui est conforme à notre vision d'une possibilité de généralisation de la décentralisation de l'Agenda 2063. Ces compétences sont aussi exercées en Sierra Leone par « *les collectivités locales [de niveau communal] dans la mise en œuvre des compétences d'eau, santé, et assainissement* »⁶⁶⁵.

B. La commune et les enjeux d'une Afrique de bonne gouvernance, pacifique et sûre

La troisième aspiration de l'Agenda 2063 est « *une Afrique où règnent la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'état de droit* ». Elle défend avant tout les « *valeurs, pratiques démocratiques principes universels des droits de l'homme, justice et état de droit pleinement ancrés* » et vise la

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ CUA, Op. Cit., p.161.

⁶⁶⁴ CGLUA, Op. Cit., p.50.

⁶⁶⁵ Idem p.100.

« *démocratie et bonne gouvernance* ». Celles-ci demandent aux États d’« *élaborer des programmes de socialisation pour le renforcement des valeurs et principes démocratiques* »⁶⁶⁶. Étant donné que la commune est une collectivité territoriale de proximité et d’interaction avec les citoyens, cette aspiration est réalisable par l’exercice de la démocratie locale et participative. Dans la démocratie locale, les citoyens exerceraient leur devoir citoyen par l’élection des conseils des collectivités territoriales représentatifs de leurs aspirations, en lien avec l’Agenda 2063. « *En Ouganda, le dynamisme de la décentralisation politique est illustré par la nature compétitive des élections des conseils locaux. Le taux de renouvellement élevé des conseillers lors de chaque élection (dans certains cas, pas moins de 80 %), apporte régulièrement de nouveaux individus dans le système politique, étendant ainsi les connaissances et l’expérience politiques locales* »⁶⁶⁷. Et la démocratie participative est une « *forme particulière de régime ou de procédures démocratiques qui reposent sur des dispositifs de délibération et/ou de consultation permettant une participation plus directe des citoyens à la décision* »⁶⁶⁸. Des mécanismes comme des comités ou conseils de quartier ou de village au sein desquels les citoyens peuvent interagir avec le conseil d’arrondissement.

Ces structures peuvent devenir des espaces d’apprentissage et de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques locales. Il est d’ailleurs suggéré aux États de « *garantir la liberté d’association et le droit de participer à la prise de décisions dans le processus national de développement* »⁶⁶⁹. Les comités, les conseils de quartier et de village seraient créés non seulement pour permettre la pleine participation des citoyens à la vie politique locale, mais aussi de contribuer pleinement au développement à la base. Ces mécanismes seraient ainsi consultés sur toutes les questions de

⁶⁶⁶ Idem p.167.

⁶⁶⁷ Awortwi (N.), « Une trajectoire inébranlable ? Étude comparative des trajectoires suivies en matière de décentralisation et de développement du gouvernement local au Ghana et en Ouganda », in *RISA*, 2011/2 Vol. 77, p.374.

⁶⁶⁸ Nay (O.), Op. Cit., p.131.

⁶⁶⁹ CUA, Op. Cit.

développement concernant le quartier ou le village. Ce qui conduira des : « *institutions capables et leadership transformateur à tous les niveaux* » dont le premier domaine prioritaire est : « *institutions et leadership* » aspirent à ce que les États renforcent « *les capacités des institutions nationales dans la gestion du développement, notamment en ce qui concerne le suivi et l'évaluation* »⁶⁷⁰. En effet, il est possible d'instituer un système participatif de planification d'évaluation des actions de développement. Les conseils de quartier et de village peuvent ainsi participer à la planification des actions de développement de leur lieu de vie et en faire l'évaluation. « *Le quartier et le village sont donc les lieux d'exercice et d'expression de la participation locale dans ces pays d'Afrique francophone, il est donc nécessaire de définir les modalités de cette participation* »⁶⁷¹.

La quatrième tendance : « *une Afrique pacifique et sûre* » a comme plan directeur « *paix, sécurité et stabilité préservées* », qui oeuvre pour le « *maintien et préservation de la paix et de la sécurité* » propose d' « *élaborer ou de mettre en œuvre des mécanismes de prévention des conflits aux niveaux local et national* »⁶⁷². Le maintien de la paix et la diffusion de la culture de la paix n'incombent pas seulement les États. Les collectivités territoriales sont aussi des actrices de ce processus. Le niveau local est une échelle pertinente pour mener et approfondir le dialogue entre les différentes cultures afin de favoriser l'ouverture au monde. Quel que soit le niveau d'intervention, toutes les collectivités territoriales sont concernées par les initiatives de paix⁶⁷³. La deuxième orientation : « *une Afrique pacifique et stable* ». Il a comme premier objectif : « *structure institutionnelle pour les instruments de l'UA sur la paix et la sécurité* ». Les pays membres devraient « *doter les OSC*⁶⁷⁴ *africaines*

⁶⁷⁰ Idem p.169.

⁶⁷¹ Nze Bekale (L.), « La démocratie participative en Afrique francophone : organisation et instruments de communication citoyenne (Bénin, Burkina Faso, Mali) », in la communication sociale : Enjeux et perspectives, *Revue du GRADIS* 03/2018, Université Gaston Berger, Saint Louis, 2018, p.37.

⁶⁷² Ibidem p.171.

⁶⁷³ Lutter contre la pauvreté et pour l'accès aux droits. Promouvoir le dialogue et les initiatives à la paix, p3

⁶⁷⁴ Organisations de la société civile

des capacités aux niveaux local, national pour traiter de la prévention des conflits et la consolidation de paix »⁶⁷⁵. La mise en application du concept de culture de la paix en Afrique, nécessite une approche associant tous les acteurs, au niveau intergouvernemental, gouvernemental, communautaire, du secteur privé et de la société civile, autour des solutions spécifiques à chaque situation locale, nationale et régionale, sans céder au mimétisme et à la simple reproduction de modèles venus d'ailleurs⁶⁷⁶. Les comités ou conseils de quartier sont les lieux de dialogue, susceptibles de prévenir les conflits entre citoyens ou entre communautés.

C. La décentralisation au niveau communal d'une Afrique dotée d'une forte identité culturelle, dont le développement est axé sur ses citoyens

La cinquième charpente est « *une Afrique dotée d'une identité culturelle forte, de valeurs, d'une éthique et d'un patrimoine commun* ». Le deuxième domaine prioritaire est : « *valeurs culturelles et renaissance africaine* ». On propose que les pays mettent en œuvre *la stratégie pour la préservation et la promotion de la culture* »⁶⁷⁷. La commune joue un rôle important à travers les bibliothèques de prêts, les musées, les conservatoires municipaux⁶⁷⁸. La culture comme compétence, est dévolue à la commune rurale ou urbaine. Dans le cas de la décentralisation de l'Agenda 2063, les communes urbaines ou rurales peuvent innover en instituant un catalogue ou répertoire de pratiques culturelles qui nécessitent d'être sauvegardées et perpétuées. C'est dans cette logique qu'il est possible que la commune accompagne le processus d'intégration de l'enseignement des langues locales dans le système éducatif relevant de sa compétence.

⁶⁷⁵ CUA, Op. Cit., p.171.

⁶⁷⁶ Rapport du Forum international de réflexion. Culture de la paix en Afrique de l'Ouest : un impératif de développement économique et une exigence de cohésion sociale, Abidjan du 4 au 5 juin 2012, p16

⁶⁷⁷ CUA, Op. Cit., p.171.

⁶⁷⁸ Bœuf (J.-L.), Magnan (M.), Op. Cit., p.19.

En outre le troisième domaine prioritaire « *héritage culturel, arts et métiers créatifs* » voudrait que les États préservent les biens culturels, la commune doit participer à l'identification des biens culturels de cette collectivité territoriale puis instituer des mécanismes permettant la persévération et la conservation des biens culturels communaux. Au Mali le CCT précise que le conseil communal gère par délibération les affaires de la Commune, notamment la culture (art.22-i). La gestion de la culture est déjà effective au niveau communal, ce qui facilite la généralisation de cette compétence dans le cadre de la décentralisation de l'Agenda 2063.

La commune est compétente en matière d'action sociale avec « *les centres communaux d'action sociale, qui notamment analysent les besoins sociaux de la population et interviennent dans les domaines d'aides sociales* »⁶⁷⁹. Et la sixième direction est : « *une Afrique dont le développement est axé sur les citoyens et s'appuie sur le potentiel de ses populations, en particulier de ses femmes et de ses jeunes, prenant soin de ses enfants* ». Son premier objectif est : « *égalité complète entre les hommes et les femmes dans toutes les sphères de la vie* ». Le premier domaine prioritaire est : « *autonomisation des femmes* » envisage que les Etats membres mettent en œuvre « *des mécanismes de suivi des progrès vers l'égalité entre hommes et femmes dans l'accès aux actifs ou compétences productives, la participation à tous les niveaux de gouvernance et d'avancement dans des postes dans les secteurs publics et privés* »⁶⁸⁰. Dans le cadre de la décentralisation, la commune peut créer une commission sur le genre dont la mission est de suivre au sein de la commune, la problématique de la parité sur son territoire. La commission veillerait à ce que soient assurés « *les droits économiques égaux pour les femmes, y compris les droits de propriété et d'héritage* »⁶⁸¹. Ainsi en Côte d'Ivoire par exemple, la loi 2003-208 révèle qu'« *en matière de promotion de la Famille, de la Jeunesse, de la Femme, de l'enfant, des Handicapés et des personnes du troisième*

⁶⁷⁹ Idem

⁶⁸⁰ CUA, Op. Cit., p.175.

⁶⁸¹ Ibid.

âge. La réalisation des actions sociales et de promotion de la famille, de la jeunesse, de la femme, de l'enfant, des handicapés et des personnes du troisième âge au niveau de la commune » (art.15-16) méritent une attention particulière. Les questions relatives à la population sont prises en compte aussi bien par l'Agenda que par les États membres, comme la Côte d'Ivoire, ce qui conforte la position selon laquelle cette compétence est effectivement gérable en de décentralisation.

Conclusion

La décentralisation de l'Agenda 2063 doit reposer sur une gouvernance fondée sur des législations et des règles transparentes, indispensables à la transformation de l'Afrique. Les capacités et les institutions de l'État doivent être renforcées pour bâtir un secteur privé dynamique, afin de mobiliser la population et de renforcer le consensus national autour d'un programme commun de développement. Il faut s'assurer que des ressources adéquates sont mises à disposition. Pour y parvenir, les États africains doivent être responsables et sensibles aux besoins de leurs populations respectives⁶⁸². Dans cette perspective, la décentralisation territoriale, en tant que politique de partage des responsabilités entre l'Etat et les pouvoirs locaux, est un moyen de prolonger non seulement la gouvernance, mais aussi l'efficacité de l'action publique. Par ailleurs, la décentralisation a prouvé qu'elle constitue un important vecteur du développement local, en favorisant la participation des populations. Au regard de l'importance du rôle de la décentralisation territoriale dans la mise en œuvre des politiques et de l'action publique, on peut déduire qu'une décentralisation de l'Agenda 2063 est indispensable à la mise en œuvre de cette vision transformatrice de l'Afrique. Cependant, pour que la décentralisation territoriale contribue à la réalisation de l'Agenda 2063, on pourrait aligner ses aspirations aux compétences des collectivités territoriales. En d'autres termes, l'Union Africaine, les Communautés économiques régionales et les Etats membres devraient envisager la décentralisation des aspirations de l'Agenda en transformant par exemple les domaines prioritaires ou les objectifs en affaires locales. L'autonomie des collectivités territoriales, pour la réalisation de l'Afrique que nous voulons à partir des territoires, doit impérativement s'accompagner d'une autonomie financière. La décentralisation de l'Agenda 2063 exige « *une réallocation de ressources à une autorité locale d'un montant lui permettant de remplir correctement ses tâches* »⁶⁸³. L'autonomie

⁶⁸²Ibidem p.139.

⁶⁸³ Olsen Hans Bjorn, Décentralisation et gouvernance locale : Définitions et concepts, Rapport de Consultation, DDD, Genève, 2007, p.4.

financière est intrinsèque à la décentralisation territoriale et, les ressources financières attribuées aux collectivités territoriales doivent être proportionnelles aux compétences à exercer. Subséquemment, la décentralisation de l'Agenda 2063 doit être accompagnée des ressources nécessaires à sa mise en œuvre. C'est pourquoi la quantification au niveau national, des objectifs, des cibles et des domaines prioritaires de l'Agenda, est indispensable pour une meilleure planification du cadre de transformation de l'Afrique et particulièrement sa dimension locale. La participation effective de tous les acteurs dans la conception du plan, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'Agenda 2063, est un facteur de succès essentiel. Ainsi, l'Agenda 2063 doit être pleinement participatif et devenir la propriété de toutes les parties prenantes du continent⁶⁸⁴. La décentralisation territoriale, lorsqu'elle est accompagnée de mécanismes de gouvernance locale, représente un moyen d'inclusion des populations aux affaires locales et particulièrement aux politiques de développement. « *La gouvernance locale stimule la prise en compte des intérêts locaux, augmente l'interaction entre les parties prenantes, renforce le pouvoir des groupes de citoyens locaux et de la population en général et favorise les retombées dans d'autres domaines politiques* »⁶⁸⁵. Pour que les populations soient pleinement engagées dans la gestion des affaires locales, des mécanismes comme le conseil de quartier et de village avec des prérogatives consultatives auprès des conseils des collectivités territoriales permettent cette participation. La création de ces mécanismes dans les quartiers et villages constitue un relai entre les populations et les collectivités territoriales pour la participation des citoyens africains à la réalisation de l'Agenda 2063.

⁶⁸⁴ CUA, Op. Cit., p.140.

⁶⁸⁵ Olsen Hans Bjorn, Op. Cit., p.10.

L'autonomie des collectivités territoriales dans le processus de décentralisation en Afrique : le cas du Togo

Par

Par Ouro-Gnaou OURO-BODI

*Enseignant-chercheur, Maître-assistant en Droit public
Faculté de Droit et des Sciences Politiques de l'Université
de Kara (TOGO),
ourobodi1@yahoo.fr*

Résumé

Au lendemain des indépendances, la plupart des États unitaires en Afrique ont opté pour la décentralisation. Particulièrement au Togo, les lois décentralisatrices adoptées depuis 1960 sont restées sans effet jusqu'à la nouvelle loi de 2019. Celle-ci rompt avec les textes antérieurs et proclame les principes fondamentaux de la décentralisation, avec un accent particulier sur l'autonomie des collectivités territoriales. Pour autant, les premières années de mise en œuvre du nouveau dispositif montrent des carences, affectant l'autonomie juridique de ces collectivités. Ces carences sont constatables au niveau de la loi elle-même, mais aussi dans la pratique, où l'autonomie administrative et financière reste pratiquement étouffée. On assiste à un contrôle de légalité qui s'étend à l'appréciation de l'opportunité des actes des autorités locales. De telles pratiques remettent en cause les fondements même de la décentralisation.

Mots clés : *Décentralisation, Collectivités territoriales, Autonomie administrative, Autonomie financière, Tutelle, Contrôle de légalité.*

Introduction

Le Conseil d'État, statuant en matière de référé-liberté, juge que « La libre administration des collectivités territoriales est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle »⁶⁸⁶. Cette reconnaissance de l'autonomie locale n'est pas nouvelle. En effet, selon la formule devenue célèbre d'Alexis de Tocqueville, « *C'est dans la commune que réside la force des peuples libres (...). Sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté* »⁶⁸⁷. Depuis les années 1990, beaucoup d'États africains ont vu dans la décentralisation territoriale, une composante nécessaire à leur stabilité politique et leur développement durable. Cette nouvelle donne justifie que l'on s'intéresse à un critère fondamental de la décentralisation, l'autonomie. C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente réflexion sur le thème « L'autonomie des collectivités territoriales dans le processus de décentralisation en Afrique : le cas du Togo ».

Les collectivités territoriales sont des structures administratives, distinctes de l'administration de l'État, qui prennent en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Les collectivités les plus connues sont les communes, les départements et les régions⁶⁸⁸. Pour cerner les contours de la notion de collectivité territoriale, Bertrand Faure suggère la prise en compte de quatre (04) éléments : une

⁶⁸⁶ Voir CE Sect., 18 janv. 2001, Commune de Venelles, *RFDA*, 2001, p. 378, concl. L. Touvet.

⁶⁸⁷ De TOCQUEVILLE (A.), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, Coll. « Idées », 1968, p. 72.

⁶⁸⁸ L'article 2 de la loi n°2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n°2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n°2018-003 du 31 janvier 2018 dispose que « *Le territoire national est divisé en collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces collectivités territoriales sont : la commune ; la région* ».

personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'État⁶⁸⁹.

La notion de décentralisation est intimement liée à celle de collectivité territoriale. Elle est définie comme « *un système dans lequel la gestion administrative d'un territoire est confiée aux autorités locales élues et dotées d'une certaine autonomie, dont l'étendue est déterminée par la loi de l'État* »⁶⁹⁰. La décentralisation territoriale repose sur un transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et un contrôle de légalité de leurs actes⁶⁹¹. Elle est fonction du degré d'autonomie accordée par l'État aux collectivités. On évoque ici l'idée pure de décentralisation développée par Charles Eisenmann qui en fait une question de compétence personnelle des organes non centraux⁶⁹². Maurice Hauriou, considère la décentralisation locale comme une « *manière d'être de l'État* », à laquelle il ajoute que les entités locales décentralisées se trouvent « *à côté de l'État* » et sont ainsi « *autrui* » par rapport à l'État⁶⁹³.

La décentralisation implique donc nécessairement une certaine autonomie des collectivités territoriales. L'autonomie locale est un concept politique à la mode dans les États unitaires classiques. La notion d'« autonomie » renvoie à la capacité d'une personne physique ou morale, d'un objet ou d'un être en général, d'agir selon ses propres règles. En effet, l'étymologie du terme « autonomie » indique que celui-ci trouve ses racines dans la langue grecque « *autonomia* », issu de l'expression « *autonomos* » composée de deux parties : « *soi-même* » et la « *loi* »⁶⁹⁴. La collectivité autonome serait

⁶⁸⁹ FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 7 et suiv.

⁶⁹⁰ De VILLIERS (M.), De BARRANGER (T.) (dir.), *Droit public général*, Paris, Litec, 2009, p. 134.

⁶⁹¹ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 68.

⁶⁹² EISENMANN (Ch.), *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, pp. 10 et suiv.

⁶⁹³ HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, Paris, Larose, 1910, p. 321.

⁶⁹⁴ ZERARI (F.), « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit* [En ligne],

donc celle qui détermine elle-même les règles qui la régissent, sans être dans une situation de totale indépendance comme un Etat souverain. L'article 3, alinéa 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale donne une définition assez exhaustive de la notion. Suivant cette disposition, l'autonomie locale est « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques ». L'autonomie locale est un terme générique signifiant un état de liberté des collectivités territoriales et susceptible de comporter plusieurs volets ; elle peut être financière, administrative, politique, etc. Dans la théorie juridique de l'Etat où la notion semble avoir trouvé sa meilleure application, elle désigne une pseudo liberté accordée aux organes infra-étatiques, sous le contrôle d'un pouvoir central. L'autonomie d'une collectivité territoriale se mesure à travers la tutelle⁶⁹⁵ exercée par l'Etat sur la collectivité.

Dans les États africains, surtout francophones, les revendications sociopolitiques des années 1990 ont abouti à l'adoption de nouvelles constitutions porteuses de principes nouveaux, tendant à un encadrement du pouvoir politique et à une meilleure organisation et à la gestion de l'État. Parmi ces principes, figure en première ligne la décentralisation, principe renouvelé dans les discours politiques et dans les exigences des organisations internationales et des partenaires financiers. Ce principe est notamment affirmé par le constituant togolais⁶⁹⁶ et la grande

12/2018, p. 221, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/add/1306> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/add.1306>, consulté le 4 février 2022.

⁶⁹⁵ L'article 76 de la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo précitée dispose que « *La tutelle est le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité ; elle est assurée sous les formes d'assistance et de conseil aux collectivités territoriales, ainsi que de contrôle administratif, financier et technique* ».

⁶⁹⁶ Aux termes de l'article 141 al. 1 et 2 de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 modifiée, « *La République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités locales sont la commune et la région* ».

majorité des constitutions africaines⁶⁹⁷. Il s'ensuit des dispositions expressément consacrées aux collectivités territoriales décentralisées. Celles-ci énoncent les principes juridiques communs, dont la grande nouveauté réside dans l'affirmation du principe de l'autonomie des collectivités territoriales⁶⁹⁸.

La décentralisation territoriale reste une notion à contenu évolutif. Les entités territoriales décentralisées sont un phénomène aussi ancien que les groupements humains, mais, en tant que phénomène juridique, elles constituent des réalités relativement récentes⁶⁹⁹. C'est en Angleterre que la première loi relative au gouvernement local a été adoptée en 1838. En France, ce n'est qu'en 1884 que les circonscriptions administratives ont acquis le statut de collectivités locales administrées par des conseils élus. Dans le contexte africain, la plupart des États, confrontés dès la fin des années 1980 à un processus de désarticulation de leurs systèmes politiques et économiques, ont vu dans la décentralisation locale l'une des solutions essentielles pour dissuader et prévenir les conflits politiques⁷⁰⁰. Imprégnées en grande partie de la tradition française, les constitutions africaines des années 1990 ont consacré l'autonomie locale, mais sans réelle portée juridique. Evoquée dans la constitution française de 1946, c'est finalement en Afrique, et principalement dans les États unitaires, que la consécration de l'autonomie locale sera plus explicite. Cette nouvelle donne s'inscrit dans le nouvel élan de

⁶⁹⁷ Entre autres, on peut citer les lois constitutionnelles du 18 janvier 1996 au Cameroun (art. 1 et 55), du 14 avril 1996 au Tchad (art. 2 et 203), du 18 septembre 1992 à Madagascar (art. 2 et 125), l'Acte fondamental du 24 octobre 1997 du Congo (art. 1, 169 et 170), etc.

⁶⁹⁸ Voir art. 141 al. 4 de la constitution togolaise, *op. cit.* : « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi* ». Voir aussi les lois constitutionnelles du 18 janvier 1996 au Cameroun (art. 52 al. 2), du 14 avril 1996 au Tchad (art. 203), l'Acte fondamental du 24 octobre 1997 du Congo (art. 170) qui évoquent expressément l'autonomie administrative et financière des collectivités décentralisées.

⁶⁹⁹ ZERARI (F.), *op. cit.*, p. 214.

⁷⁰⁰ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005, n° 63, p. 456.

constitutionnalisme africain des années 1990⁷⁰¹, sans que l'on ne sache ni son fondement, ni sa signification et sa réelle portée. Mais, la notion d'autonomie locale va connaître un regain d'intérêt avec les différentes Chartes adoptées depuis lors⁷⁰².

Cette étude va porter particulièrement sur le Togo, avec un regard sur la situation des autres Etats africains. Le choix de cet État est intéressant en raison de son expérience particulièrement récente de la décentralisation. Si le Togo a adopté les principes de la décentralisation aux lendemains de son indépendance, il faut reconnaître qu'ils n'ont jamais été appliqués. Après les transitions démocratiques des années 1990, le Togo vient de connaître ses premières élections locales sous l'ère démocratique le 30 juin 2019, plus de trente (30) ans après les élections de 1987. Après près de trois (03) ans de fonctionnement des municipalités, il était nécessaire de faire un diagnostic de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales.

Le constat est sans appel, car en dépit des efforts déployés, le Togo est encore à la traîne. La décentralisation au Togo, et plus généralement en Afrique, pose une difficulté majeure, celle de la conciliation de l'autonomie locale à la très forte tradition jacobine de l'Etat centralisé. La question de l'autonomie locale conduit à s'interroger fondamentalement sur la liberté d'action et notamment la marge de manœuvre des autorités locales vis-à-vis du pouvoir central.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales implique à la fois une autonomie administrative et financière. Il reste l'attribut des attributs, sans lequel il serait vain de

⁷⁰¹ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Le constitutionnalisme en Afrique », et CONAC (G.), « Succès et crise du constitutionnalisme africain », in *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tomes 1 et 2, Paris, La Documentation Française, 1997, pp. 3 et suiv.

⁷⁰² On peut citer fondamentalement les trois chartes suivantes : la charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe, la charte mondiale de l'autonomie locale des Nations-Unies adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en juin 2001 et la charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local adoptée par l'Union Africaine à Malabo le 27 juin 2014.

rechercher toute fonctionnalité à l'organe décentralisé⁷⁰³. Toutefois, au Togo, si les textes constitutionnels et législatifs sus cités sont assez explicites sur la portée juridique de l'autonomie locale, la pratique révèle pourtant une autonomie atrophiée. L'on constate tout simplement que la liberté administrative et de gestion est étouffée par une administration centrale de plus en plus omniprésente, qui va jusqu'à exercer sur les actes des collectivités territoriales, un contrôle d'opportunité.

Dans son aspect théorique, la présente étude met en exergue les critères d'identification de l'autonomie des collectivités décentralisées. En effet, l'autonomie administrative et l'autonomie financière constituent les fondements de l'autonomie locale. Les deux éléments restent indispensables à l'affirmation de cette autonomie. Le but de cette recherche est de faire la lumière sur les limites de l'autonomie des collectivités territoriales en s'inspirant principalement du Togo. La recherche rend compte d'une autonomie locale constitutionnellement proclamée, mais pratiquement introuvable. On est en réalité dans un système pur de déconcentration administrative et financière que de décentralisation. L'autonomie locale est d'autant moins prononcée que le contrôle de légalité. C'est une procédure par laquelle le représentant de l'État s'assure de la conformité à la loi et des actes pris par les autorités locales. Lorsque cette procédure est poussée à l'extrême, elle se transforme en un véritable contrôle d'opportunité. Ce contrôle régulant les relations entre l'État et les collectivités locales se présente pourtant comme une condition de l'aboutissement du processus de la décentralisation, et donc du processus plus général de bonne gouvernance⁷⁰⁴. Mais, dans la pratique, ce contrôle semble être détourné de son objectif normal.

Le cadre méthodologique retenu dans cette recherche se situe, au-delà de la recherche documentaire, à la croisée du droit comparé

⁷⁰³ ROUX (A.), « La libre administration des collectivités territoriales : une exception française ? », *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, n° 2, 2013, p. 181.

⁷⁰⁴ PAGNOU (S.), « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation : le cas du Togo », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013/3, Vol. 79, p. 606.

et de l'analyse juridique des réglementations nationales en vigueur au Togo et dans d'autres États africains sur la décentralisation, pour les confronter à la réalité du terrain. L'analyse révèle la ferme volonté des gouvernants d'évoluer vers un degré plus significatif de libertés locales. Le principe de libre administration se concrétise sur le plan structurel par la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités locales, que ce soit par la constitution ou par un dispositif juridique de rang inférieur. Cette reconnaissance implique une tutelle administrative et interdit aux pouvoirs publics d'exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur la collectivité locale. Ce qui trace une ligne distinctive entre la décentralisation locale et la déconcentration administrative⁷⁰⁵. La nature et le degré de contrôle exercé sur la collectivité, la nature et l'étendue du pouvoir général de décision reconnu aux collectivités locales, renseignent ainsi sur leur degré d'autonomie juridique effective. Au Togo, cette autonomie, constitutionnellement proclamée, apparaît pourtant comme une chimère. Non seulement, le principe de libre administration reste étouffé (I), mais aussi la tutelle apparaît excessive à bien des égards (II).

I- Une autonomie ébranlée dans ses principes fondamentaux

La théorie juridique assimile l'autonomie locale à une liberté et principalement à la libre administration des collectivités territoriales, un principe à valeur constitutionnelle⁷⁰⁶. En dépit de cette consécration constitutionnelle, cette autonomie reste ébranlée dans ses aspects administratif (A) et financier (B).

⁷⁰⁵ ZERARI (F.), *op. cit.*, p. 220.

⁷⁰⁶ Voir FAVOREU (L.), ROUX (A.), « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 12 / 2002, not. pp. 90 à 92. Voir aussi AUBY (J.-B.), « La protection constitutionnelle des autonomies locales », *Dr. adm.*, n° 1, 2013, p. 1.

A. Une autonomie administrative atrophiée

L'autonomie administrative se caractérise par un transfert de compétences purement hypothétique (1) et un pouvoir normatif inexistant (2).

1. Un transfert de compétences purement hypothétique

La décentralisation territoriale repose sur un transfert de compétences de l'État vers les collectivités locales. La notion de « *compétences* » à un caractère fonctionnel et sert à prévenir les conflits entre les organes disposant d'un pouvoir analogue, en définissant le domaine d'action de chacun⁷⁰⁷. Au Togo, des compétences spécifiques constituant le domaine des affaires d'intérêt local⁷⁰⁸ sont reconnues à chaque type de collectivité territoriale⁷⁰⁹ ont pour mission la conception, la programmation et l'exécution des actions de développement d'intérêt local de leur ressort territorial, en particulier dans les domaines économiques, social et culturel. Elles définissent leur politique de développement local et les priorités de financement des projets relevant de leurs domaines de compétence⁷¹⁰. Elles ont même vocation à exercer les compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon en vertu du principe de subsidiarité⁷¹¹.

Les compétences exercées par les collectivités territoriales sont généralement de trois types à savoir l'autosuffisance⁷¹², les

⁷⁰⁷ FAVOREU (L.), MASTOR (W.), *Les Cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 145 et suiv.

⁷⁰⁸ Les besoins et les projets spécifiques des habitants d'une collectivité territoriale liés par un destin commun et une solidarité d'intérêts constituent les affaires d'intérêt local.

⁷⁰⁹ Loi n°2019-006 du 26 juin 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales au Togo, *op. cit.*, art. 3.

⁷¹⁰ *Ibid.*, art. 7.

⁷¹¹ *Ibid.*, art. 3.

⁷¹² *Ibid.* L'article 65 dispose que « *Les compétences propres sont des compétences exercées par une collectivité territoriale décentralisée dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir les actes relatifs à ce domaine, dans la limite de ses ressources propres* ». Au Togo, les compétences propres des communes et des régions sont fixées respectivement par les articles 82 et 233.

partenariats⁷¹³ avec l'État et les compétences transférées⁷¹⁴ par l'État. A l'analyse de ces compétences, on relève que les collectivités territoriales ont une compétence générale, à l'exclusion de toutes les compétences relevant des fonctions régaliennes de l'État qui ne peuvent leur être transférées⁷¹⁵. Les compétences reconnues aux collectivités territoriales sont gérées exclusivement par elles par l'intermédiaire de conseils élus⁷¹⁶.

La notion d'affaires locales est tributaire d'une conception « territorialiste » de la compétence, ce que le professeur Charles Eisenmann désigne par « *la faculté des organes d'accomplir les actes de leur fonction dans une sphère territoriale, en certains lieux* »⁷¹⁷. Toutefois, il ressort de la pratique de la décentralisation que les compétences, constitutionnellement ou légalement proclamées, sont une façade démocratique ; celle-ci cache mal une réalité intrinsèque, la gestion centralisée des États par un pouvoir central de plus en plus fort. En effet, selon Landry Ngoni Tsimi, le grand défi actuel des

⁷¹³ *Ibid.* L'article 66 dispose que « *Les compétences partagées entre les collectivités territoriales et l'État sont des actions menées par les collectivités territoriales en complémentarité de celles exercées par l'État* ». Au Togo, les compétences partagées des communes et des régions sont fixées respectivement par les articles 83 et 234.

⁷¹⁴ *Ibid.* L'article 67 dispose que « *Les compétences transférées sont des compétences qui sont transférées par l'État aux collectivités territoriales de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres* ». Au Togo, les compétences transférées des communes et des régions sont fixées respectivement par les articles 84 et 235.

⁷¹⁵ *Ibid.* Aux termes de l'article 70, « *En aucun cas, ne peuvent faire l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales, les compétences de l'Etat relevant des domaines suivants : la défense nationale et la sécurité ; les affaires étrangères et les relations extérieures ; la justice ; la monnaie ; les postes et les télécommunications ; les mines, à l'exception des carrières de matériaux de construction ; les matières qui ne sont pas dévolues expressément à la région et à la commune par la présente loi* ».

⁷¹⁶ *Ibid.* Aux termes de l'article 6, « *Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi* ». Selon l'article 8, « *Les collectivités territoriales règlent, par les délibérations de leurs conseils, les affaires relevant de leurs domaines de compétence* ».

⁷¹⁷ EISENMANN (Ch.), *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, op. cit., p. 32.

pouvoirs publics africains et notamment camerounais, est de rendre effectifs les premiers transferts sur un ensemble de compétences listées par les lois de décentralisation de 2004 au Cameroun⁷¹⁸.

Cette reconnaissance fictive de compétences aux autorités locales est manifeste au Togo où l'on va constater une gestion plutôt centralisée de l'État, avec des autorités locales, malgré leur élection, sans réel pouvoir. La reconnaissance de compétences propres aux collectivités territoriales contraste d'ailleurs avec certaines dispositions de la loi de 2019 qui accordent à l'autorité de tutelle, un certain pouvoir hiérarchique sur les autorités locales. Non seulement, l'autorité municipale exerce la grande partie de ses compétences sous le contrôle direct du préfet⁷¹⁹, mais aussi, ce dernier a la possibilité de se substituer à elle après une mise en demeure restée sans résultat⁷²⁰. Dans la pratique, cette situation crée un conflit de compétences ou d'attributions entre l'autorité locale et le représentant du pouvoir central. L'on peut même craindre le pire en raison de l'institutionnalisation du principe de progression⁷²¹, et des limites inhérentes aux lois de répartition des compétences qui peuvent fluctuer à tout moment au gré de la volonté de l'État.

Aujourd'hui, les États africains doivent s'approprier les principes de base de la décentralisation territoriale. Ils doivent comprendre que le transfert des compétences entraîne inévitablement

⁷¹⁸ NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, p. 290.

⁷¹⁹ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.* Aux termes de l'article 152, « *Le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, de la sécurité publique (...)* ».

⁷²⁰ *Ibid.* Selon l'article 157, « *Les pouvoirs dévolus au maire (...) ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes de son ressort territorial ou pour certaines d'entre elles et, dans le cas où il n'y a pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de l'ordre, à la salubrité, à la sûreté et à la tranquillité publique. Ce droit ne peut être exercé à l'égard d'une commune qu'après une mise en demeure adressée au maire, restée sans résultat* ».

⁷²¹ *Ibid.* L'article 63 dispose que « *Le transfert de compétences se fait suivant le principe de progressivité, en tenant compte de chaque niveau de décentralisation et de la capacité des collectivités territoriales à les assumer* ».

une transformation des structures et du fonctionnement de l'État. Un tel transfert nécessite une adaptation de l'administration centrale aux nouvelles compétences de l'État, et la création de nouvelles administrations au niveau local.⁷²² Toutes ces administrations doivent pouvoir s'inscrire dans une logique de performance afin d'atteindre l'objectif majeur de la décentralisation qui l'efficacité de l'action publique⁷²³. Cette nouvelle donne ne peut se réaliser sans une réelle volonté de l'administration centrale qui doit libérer le potentiel des collectivités décentralisées et les pourvoir de moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

L'exercice hypothétique de compétences propres par les collectivités territoriales annihile leur pouvoir normatif.

2. Un pouvoir normatif inexistant

Hans Kelsen, décrivant la forme d'organisation de l'État au moyen de la division territoriale, affirme que l'État décentralisé ou l'État dont le territoire est fractionné en circonscriptions « *signifie que l'ordre juridique étatique contient non seulement des normes centrales mais aussi des normes locales. Les sphères de validité territoriales des ordres locaux sont les subdivisions territoriales* »⁷²⁴. Le principe est que les organes locaux qui créent les normes soient élus par les destinataires de ces normes.

Si les collectivités territoriales ne peuvent exercer un pouvoir qui rivalise avec le pouvoir politique central de l'État qui s'étend à tout le territoire et à tout le peuple en tant que seule et unique entité⁷²⁵, elles disposent d'un pouvoir réglementaire sur la portion de territoire sur laquelle elles exercent leurs compétences⁷²⁶. Sur le plan

⁷²² PAGNOU (S.), *op. cit.*, p. 606.

⁷²³ *Ibidem.*

⁷²⁴ KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'Etat* (traduit de l'anglais par Béatrice Laroche), Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 353.

⁷²⁵ ZERARI (F.), *op. cit.*, p. 221.

⁷²⁶ Sur le pouvoir réglementaire des collectivités locales, voir MONEMBOU (C.), « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les Etats d'Afrique noire

fonctionnel, les collectivités territoriales sont dotées, selon le principe de libre administration, d'un pouvoir discrétionnaire par rapport au traitement individuel des affaires locales dans la limite des règles juridiques fixées par l'État⁷²⁷. En réalité, ce pouvoir normatif apparaît avec l'institutionnalisation des collectivités territoriales, et non en raison d'une délégation de l'État, car si ce dernier reconnaît l'« être » des collectivités territoriales, il doit reconnaître du coup leur « agir »⁷²⁸. Le pouvoir normatif leur est donc consubstantiel, même s'il ne peut être initial ou autonome, parce que conçu sous l'empire du droit étatique⁷²⁹.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est reconnu dans certaines constitutions et législations nationales des États africains francophones⁷³⁰. Au Togo, l'article 4 de la loi de 2019 sur la décentralisation locale dispose que « *Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». La jurisprudence constitutionnelle française précise qu'un pouvoir réglementaire est indispensable aux collectivités territoriales, afin qu'elles puissent exercer leurs compétences et rendre leur autonomie effective⁷³¹.

Toutefois, si on part du principe que les compétences dévolues aux collectivités territoriales sont purement hypothétiques, on en arrive à la conclusion de l'inexistence de leur pouvoir normatif. D'ailleurs, cette situation se vérifie sur le terrain, où pratiquement les autorités locales n'ont aucun pouvoir d'initiative au Togo. Le pouvoir

francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, pp.79 et suiv.

⁷²⁷ *Ibid.*, p. 220.

⁷²⁸ JOYAU (M.), *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur le pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ, 1998, p. 180.

⁷²⁹ CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie de l'État*, Paris, CNRS, 1985, p. 68.

⁷³⁰ Voir art. 55 de la constitution camerounaise, *op. cit.* ; art. 136 de la constitution malienne de 1992 révisée.

⁷³¹ Cons. const., déc. 2 juil. 2010, n° 2010-12 QPC, Commune de Dunkerque, disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ision-n-2010-12-qpc-du-2-juillet-2010.48551.html>, consulté le 1^{er} mars 2022.

normatif des autorités locales est phagocyté par celui de l'autorité de tutelle qui se substitue à elles. Une contradiction flagrante doit à ce propos, être relevée dans la lecture combinée des articles 4 qui proclame le pouvoir réglementaire, et 152 qui fait référence aux pouvoirs de police des autorités locales, et notamment du maire. Aux termes de ce dernier article, « *Le maire est chargé, sous le contrôle du préfet, de la sécurité publique dans les domaines précisés à l'article 153* »⁷³². Autrement dit, le maire exerce ses pouvoirs de police sous l'autorité directe du représentant de l'État, de qui il reçoit les instructions. Cette situation est d'autant plus curieuse qu'on n'est pas ici dans le cadre du contrôle de légalité des actes de l'autorité locale. Bien au contraire, l'aval de l'autorité de tutelle est toujours nécessaire avant toute prise de décision par l'autorité locale, surtout pour les actes les plus importants. L'autorité de tutelle peut aller jusqu'à prétexter une défaillance de l'autorité locale afin de s'arroger de tous les pouvoirs au niveau local⁷³³.

Outre, une autonomie administrative atrophiée, l'autonomie financière, jugée indispensable pour l'effectivité de l'autonomie locale sur le plan juridique, reste quant à elle fictive.

B. Une autonomie financière fictive

L'autonomie financière « s'avère indissociable de la libre administration »⁷³⁴. Georges Vedel et Pierre Delvové l'érigent en «

⁷³² Les domaines précisés à l'article 153 sont en réalité toutes les compétences précédemment évoquées, mais surtout les compétences qui relèvent du maintien du bon ordre, de la salubrité, et de la tranquillité publique.

⁷³³ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. Cit.*, art. 157.

⁷³⁴ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 12/2002, p. 96. Voir aussi BOUVIER (M.), « De l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales », *JCP*, 28 octobre 2002, n° 1097 ; KPEDU (Y. S.), « La question de l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique », *Revue Afrilex*, décembre 2017, pp. 1 et suiv., disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux.fr/la-question-de-lautonomie-financiere-des-collectivites-locales-en-afrique/pp.1-29>, consulté le 3 mars 2022.

condition très importante d'une décentralisation concrète », ⁷³⁵ alors que Jean-François Lachaume en fait une « notion indissociable de la décentralisation par services » ⁷³⁶. Cette autonomie financière qui se décline en un pouvoir budgétaire (1) et fiscal (2) est pourtant fictive.

1. Un pouvoir budgétaire inexistant

Pour qu'une collectivité décentralisée soit considérée comme dotée de l'autonomie financière, il faut qu'elle soit détachée de l'État par sa constitution en personne morale distincte, dotée d'un budget et de ressources propres, avec une vie financière indépendante. Ce qui implique un pouvoir normatif dans le domaine de la gestion financière et la prohibition de contrôles paralysants ⁷³⁷. Robert Pierrot ajoute que l'autonomie financière est le cumul « des organes de décisions autonomes à l'égard du pouvoir central » et la « maîtrise des choix financiers tant en recettes qu'en dépenses » ⁷³⁸.

La capacité juridique des collectivités territoriales en matière financière s'analyse en termes de pouvoir de décision budgétaire, en matière de recettes, et de dépenses ⁷³⁹. Ce pouvoir se manifeste généralement par un document légal qui organise toute la vie financière des collectivités ⁷⁴⁰. Il apparaît donc difficile d'imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire, car on passerait dans ce cas

⁷³⁵ VEDEL (G.), DELVOVE (P.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 12^e éd., 1992, Tome 2, p. 357.

⁷³⁶ LACHAUME (J.-F.), PAULIAT (H.), *Droit des services publics*, Paris, Armand Colin, 2004, pp. 170 et suiv.

⁷³⁷ MAITROT (J.-C.), *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse de doctorat en Droit public, Paris I, 1972, p. 120. Voir aussi LABIE (F.), *Finances locales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 5.

⁷³⁸ PIERROT (R.), « L'autonomie financière des collectivités locales », in *Études de finances publiques, Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 561.

⁷³⁹ NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 174.

⁷⁴⁰ AMLALO (M. S.), « La décentralisation en marche au Togo », mars 2007, p. 23, disponible sur https://base.afrique-gouvernance.net/docs/decentralisation_en_marche_au_togo.pdf, consulté le 8 janvier 2022.

de la décentralisation à la déconcentration⁷⁴¹. En effet, la collectivité territoriale doit pouvoir voter elle-même son propre budget par ses organes élus. Le budget ainsi voté, qui traduit en des termes concrets, la prévision des réalisations des compétences transférées, est subordonné concomitamment à la réalisation des ressources attendues. Cette équation qui pose une règle fondamentale des finances publiques suppose au préalable la maîtrise parfaite de des recettes depuis leur création jusqu'à leur recouvrement⁷⁴².

Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales dans certains États africains décentralisés. Si les collectivités territoriales sont dotées de budgets propres, élaborés, votés et exécutés par leurs organes exécutifs⁷⁴³, il n'en demeure pas moins que ce pouvoir budgétaire reste en partie très fictif. Les collectivités territoriales n'ont pas en réalité la maîtrise de leur pouvoir budgétaire qui est soumis au Togo, à un double contrôle, à la fois de l'autorité de tutelle et du pouvoir central. Ainsi, le budget des collectivités territoriales est-il soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle⁷⁴⁴, et dans les trente jours qui suivent la date de réception du budget primitif, du collectif budgétaire⁷⁴⁵ ou des autorisations spéciales, le ministre chargé de la décentralisation doit donner son approbation⁷⁴⁶. L'approbation est réputée acquise si, passé le délai de trente jours, aucune suite n'est donnée. Autrement dit, le

⁷⁴¹ PHILIP (L.), *op. cit.*, p. 2.

⁷⁴² NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 175.

⁷⁴³ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 326 et 348.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, art. 180. Au Gabon, l'article 338 de la Loi organique N° 001/2014 du 14/06/2015 relative à la décentralisation dispose que « *L'autorité de tutelle exerce un contrôle budgétaire spécifique, a priori, visant le respect des règles applicables à l'élaboration, à l'adoption et à l'exécution du budget des collectivités locales et des établissements publics (...)* ».

⁷⁴⁵ *Ibid.*, l'article 351 dispose que « *Le budget mis en exécution au début de l'exercice est le budget primitif. En cours d'exercice, un collectif budgétaire appelé budget supplémentaire peut intervenir dans le but de réajuster les prévisions aux réalisations et aux modifications d'objectifs* ». L'article 352 ajoute que « *Le budget voté est transmis au Ministre chargé de la décentralisation dans les huit jours. Le collectif budgétaire est, en tant que de besoin, adopté dès l'approbation du compte administratif par l'autorité de tutelle* ».

⁷⁴⁶ *Ibid.*, art. 354.

budget adopté par les organes décisionnels des collectivités territoriales n'est effectif qu'après son approbation par l'autorité administrative. Les autorités locales sont donc obligées, sous peine de rejet, de consulter préalablement l'autorité de tutelle sur les grandes lignes budgétaires à inscrire dans le projet de budget ou dans le collectif budgétaire. Elles n'ont plus tout simplement la maîtrise de leurs recettes et dépenses comme cela se doit pour une collectivité décentralisée.

Par ailleurs, l'autorité administrative a même le pouvoir d'intervenir directement dans l'exécution du budget. En effet, chose curieuse et étonnante, la fonction de comptable public d'une collectivité territoriale est assurée par un comptable nommé par le ministre chargé des finances⁷⁴⁷. Le comptable tient, pour le compte de la collectivité, la comptabilité des deniers et des valeurs conformément aux dispositions des lois et textes réglementaires. Il donne des avis techniques et financiers, notamment en matière d'engagement de dépenses. Mais, en réalité, le comptable public rend directement compte au ministre chargé des finances, de qui il reçoit des instructions. Il se présente donc comme un véritable espion vis-à-vis du pouvoir local. Il est même fréquent que le pouvoir central, au vu de son rapport, recadre les collectivités territoriales sur des pratiques qui concernant les mandatements et paiements irréguliers des dépenses du personnel et de cumul d'avantages financiers et en nature⁷⁴⁸. Un tel cumul peut donner lieu à des sanctions légales et réglementaires⁷⁴⁹.

Il faut aussi ajouter que l'autorité de tutelle peut décider chaque année d'un prélèvement obligatoire des recettes ordinaires du budget de fonctionnement de la collectivité territoriale pour l'affecter aux dépenses d'investissement⁷⁵⁰. Enfin, l'autorité de tutelle peut se substituer à l'autorité locale pour l'exécution du budget en cas de

⁷⁴⁷ *Ibid.*, art. 370.

⁷⁴⁸ Voir la Circulaire conjointe n°0017/MATDDT/MEF/2021 concernant les irrégularités constatées dans la gestion et les comptes des collectivités territoriales.

⁷⁴⁹ *Ibidem.*

⁷⁵⁰ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. Cit.*, art. 341.

défaillance manifeste⁷⁵¹. On comprend qu'au Togo, les dispositions législatives et réglementaires qui proclament l'autonomie locale, viennent de façon contradictoire, dépouiller les autorités locales de leur pouvoir budgétaire.

Cette situation n'est d'ailleurs pas isolée si on prend en compte le pouvoir fiscal qui est inexistant.

2. Un pouvoir fiscal dérivé incertain

Le pouvoir fiscal local⁷⁵² est la compétence qu'ont les collectivités territoriales dans la maîtrise du processus des impôts locaux. Il s'agit notamment de la création, la modification et la suppression, la détermination de l'assiette, le vote du montant et des taux d'imposition, la détermination des modalités de recouvrement, ensemble de matières qui relèvent du législateur conformément aux lois fondamentales⁷⁵³. En principe, seul le législateur dispose de la compétence fiscale au niveau national et local. Cette prérogative relève pour reprendre l'expression de Georg Jellinek de « *la compétence de la compétence* »⁷⁵⁴ de l'État. Ainsi, aucun pouvoir fiscal n'est en principe reconnu aux collectivités territoriales⁷⁵⁵.

Toutefois, dans le cadre de leur libre administration, les collectivités territoriales sont appelées à mettre en œuvre les mesures fiscales, mais toujours dans les conditions fixées et déterminées par la

⁷⁵¹ *Ibid.*, l'article 382 dispose que « *L'accumulation de plus de trois mois d'arriérés de paiement des dépenses courantes entraîne automatiquement la reprise de l'exécution du budget par l'autorité de tutelle sans préavis* ».

⁷⁵² Sur le pouvoir fiscal des collectivités locales, voir BOUVIER (M.), « De la réforme du pouvoir fiscal local à la nouvelle gouvernance financière publique », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 98, 2007, pp. 3 et suiv.

⁷⁵³ La constitution togolaise en son article 84 dispose que « ... *la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ...* ».

⁷⁵⁴ JELLINEK (G.), *L'Etat moderne et son droit*, traduction de 1911, Paris, Panthéon-Assas, 2004, I, pp. 147 et suiv.

⁷⁵⁵ ESSONO EVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue Afrilex*, n° spécial Finances publiques, 2009, p. 5.

loi, notamment en matière de création de certaines taxes et de fixation de taux de certaines impositions⁷⁵⁶. Ce pseudo pouvoir fiscal est malgré tout, d'une extrême importance. Il permet aux collectivités territoriales d'être responsables des choix d'investissements locaux devant leurs contribuables⁷⁵⁷. La finalité de la reconnaissance d'une compétence fiscale aux organes délibérants locaux est de permettre aux collectivités territoriales de s'émanciper financièrement, c'est-à-dire d'avoir les moyens financiers pour remplir leurs missions⁷⁵⁸.

La compétence exclusive du législateur en matière fiscale ne fait pas obstacle au démembrement du pouvoir fiscal qui permet une certaine reconnaissance du pouvoir fiscal « *dérivé* » aux collectivités décentralisées. Au Togo, les dispositions législatives, prenant appui sur le cadre normatif régional⁷⁵⁹, sont assez explicites sur la question. Si la création des impôts et taxes relève du domaine de la loi, il appartient au conseil local, par délibération, d'en fixer le taux dans les conditions déterminées par la loi de finances⁷⁶⁰. De plus, dans les communes et régions où s'exercent des activités spécifiques susceptibles d'être imposées, le conseil local peut, par délibération, créer des taxes non fiscales y afférentes⁷⁶¹.

Toutefois, ce pouvoir fiscal dérivé est hypothétique dans la pratique. Le taux des impositions est unilatéralement fixé par le pouvoir central qui ne laisse aucune marge de manœuvre aux

⁷⁵⁶ NGONO TSIMI (L.), *op. Cit.*, p. 192.

⁷⁵⁷ *Ibidem.*

⁷⁵⁸ LUDOVIC (A.), « L'autonomie fiscale des collectivités territoriales en question : réflexion sur sa remise en cause », *Revue Gestion et Finance Publique*, mars-avril 2017, p. 6.

⁷⁵⁹ L'article 16 de la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA dispose à cet effet que « *Le conseil local par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi* ». La Charte européenne de l'autonomie locale reconnaît une compétence fiscale dérivée aux organes délibérants locaux lorsqu'elle dispose que « *Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts dont elles ont le pouvoir de fixer le taux dans la limite de la loi* ».

⁷⁶⁰ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 332, al. 2.

⁷⁶¹ *Ibid.*, art. 332, al. 3.

administrations locales. À cela, s'ajoute la création de taxes non fiscales conditionnée par l'approbation de l'autorité de tutelle et du ministre chargé des finances⁷⁶². L'initiative en matière fiscale des autorités locales est donc purement et simplement introuvable.

L'atrophie du pouvoir fiscal a des répercussions néfastes sur le fonctionnement des collectivités territoriales qui manquent cruellement de ressources. Celles-ci éprouvent de sérieuses difficultés dans la mobilisation et la gestion de leurs ressources financières. Cette conjoncture limite considérablement l'autonomie financière qui en réalité, « *se mesure plus qu'elle ne se définit* »⁷⁶³ en fonction du niveau des ressources disponibles. On est face à une situation de financement altéré, consécutif « *au faible niveau général de ressources des collectivités locales et à des difficultés de maîtrise de leur assiette fiscale* »⁷⁶⁴.

L'autonomie des collectivités territoriales, déjà éprouvée par l'absence de la libre administration, est de plus en plus hypothéquée par des contrôles excessifs.

II- Une autonomie hypothéquée par des contrôles administratifs excessifs

L'autonomie des collectivités locales se mesure à travers la nature et l'ampleur du contrôle exercé sur elles par les organes de l'État. L'essence même de la décentralisation réside forcément dans l'intervention du pouvoir central. Cette intervention se fait généralement à travers la tutelle, et doit en principe porter sur la

⁷⁶² *Ibidem.*

⁷⁶³ DUSSART (V.), *L'autonomie financières des pouvoirs publics constitutionnels*, Préface de Michel Lascombe, Paris, CNRS éditions, 2000, p. 13.

⁷⁶⁴ GBEOU-KPAYILE (N. G.), « Essai de réflexion sur le financement des collectivités locales dans les Etats d'Afrique noire francophone : les cas du Sénégal et du Togo », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n° 33, 2014, p. 76.

légalité⁷⁶⁵ des actes des autorités locales. Toutefois, on assiste au Togo, à un double contrôle administratif excédant le cadre normal de la légalité (A). Ce qui entraîne de nouveaux paradigmes pour un contrôle efficient (B).

A. Le double contrôle administratif

La phase administrative du contrôle reste la plus déterminante dans le contrôle des actes des conseils locaux au Togo. Ce contrôle, très étroit et redouté par les collectivités territoriales, est mis en œuvre à la fois par le représentant de l'État (1), et par le pouvoir central (2).

1. Le contrôle exercé par l'autorité de tutelle

L'État, à travers son représentant⁷⁶⁶, exerce un pouvoir de tutelle sur les actes des autorités locales. La tutelle est le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales en vue de la sauvegarde de l'intérêt général et de la légalité. Elle est assurée sous les formes d'assistance et de conseil aux collectivités territoriales, ainsi que de contrôle administratif, financier et technique⁷⁶⁷. Il s'agit concrètement pour l'autorité de tutelle, de rechercher uniquement la conformité des actes des collectivités locales à la loi et à l'ensemble des règles de droit.

Toutefois, l'on constate dans la pratique que l'autorité de tutelle dispose d'un pouvoir général d'appréciation et de censure des actes des pouvoirs locaux. Ce pouvoir va bien au-delà d'un contrôle de légalité normal et s'étend au contrôle d'opportunité. On a même l'impression que l'autorité de tutelle exerce directement sur les

⁷⁶⁵ Sur le contrôle de légalité, voir FALL (I. M.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, n° 5, 2004, pp. 1 et suiv., disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr., consulté le 2 février 2022.

⁷⁶⁶ Au Togo, l'État est représenté dans la région par le gouverneur et dans la commune par le préfet.

⁷⁶⁷ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 76.

autorités locales, un certain pouvoir hiérarchique qui lui permet de décider en dernier ressort, du sort des actes des pouvoirs locaux.

Ainsi, les délibérations, les arrêtés, les actes des autorités locales ainsi que les conventions qu'elles passent, sont obligatoirement transmis à l'autorité de tutelle⁷⁶⁸. Ces actes ne sont exécutoires que si l'autorité de tutelle n'en dispose pas autrement, dans la mesure où elle peut les déférer devant le juge administratif, et même assortir son recours d'une demande de sursis à exécution⁷⁶⁹. Cette étape du contrôle constitue une véritable négociation où le représentant de l'État dispose d'une arme aussi efficace, la menace de déférer l'acte⁷⁷⁰. Cette dernière peut constituer l'étape ultime du contrôle, la collectivité préférant retirer ou réformer son acte, plutôt que de le voir déférer devant le juge⁷⁷¹.

Mais, l'autorité de tutelle, fort de son pouvoir général d'appréciation et de la latitude qu'elle a de composer avec la règle de droit⁷⁷², peut ne pas saisir directement le juge. Elle va alors chercher à assurer son rôle d'assistance et de conseil juridique aux collectivités territoriales⁷⁷³. Ce rôle d'assistance et de conseil se transforme dans la pratique en un véritable pouvoir hiérarchique et d'injonction vis-à-vis des autorités locales. Celles-ci n'ont d'autres choix que de se

⁷⁶⁸ *Ibid.*, art. 162 pour les actes des autorités communales et art. 296 pour ceux des autorités régionales.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, art. 164 pour les actes des autorités communales et art. 298 et 299 pour ceux des autorités régionales.

⁷⁷⁰ BARELLA (X.), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses », in REGOURD (S.), CARLES (J.), GUIGNARD (D.) (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Coll. « Travaux de l'IFR », 2013, pp. 107 et suiv.

⁷⁷¹ *Ibidem.*

⁷⁷² En ce sens, voir GAUDEMET (Y.), « Les communes hors la loi ? », *LPA*, 14 mai 2001, n° 95, p. 9.

⁷⁷³ Ce rôle consiste pour le représentant de l'État, lorsqu'il décèle une irrégularité, d'indiquer les moyens d'y remédier en adressant une lettre d'observations à l'autorité locale. La suite du contrôle, et éventuellement la décision de déférer l'acte, dépend alors de la décision de cette autorité. Les expériences étrangères confirment l'utilité de cette option qui permet d'ailleurs la mise en œuvre de la fonction pédagogique de l'État exercée dans le cadre du contrôle de légalité à travers une activité de conseil ou d'assistance juridique.

soumettre à la volonté de l'autorité de tutelle. La phase administrative du contrôle est d'ailleurs la plus déterminante, surtout quand on sait que les juridictions administratives censées connaître des actes des autorités locales au Togo, sont dans un état de sommeil profond.

C'est surtout en matière budgétaire que l'étau se resserre le plus sur les collectivités territoriales. Au Togo, nonobstant la crainte des élus locaux de se retrouver sous le contrôle d'opportunité a priori, la loi de 1998 est considérée supprimée, celle de 2019 impose à nouveau celui-ci aux collectivités. Ainsi, au contrôle normal de légalité des actes budgétaires, s'ajoute un contrôle budgétaire donnant un véritable pouvoir d'approbation⁷⁷⁴ et de substitution⁷⁷⁵ au représentant de l'État.

En dehors du pouvoir exercé par l'autorité de tutelle, s'exerce un autre contrôle administratif directement par le pouvoir central

2. Le contrôle exercé par le pouvoir central

Si l'essence même de la décentralisation réside forcément dans l'intervention du pouvoir central, l'interventionnisme étatique trop étroit constitue un facteur de limitation de l'autonomie des collectivités territoriales⁷⁷⁶. En principe, l'État exerce son contrôle à travers l'autorité de tutelle. Mais, dans la pratique, il n'en est rien. L'État intervient directement dans la gestion des collectivités territoriales à travers le pouvoir central. On assiste ainsi au Togo, à une double tutelle administrative sur les actes des autorités locales. Le

⁷⁷⁴ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.* ; l'article 80 dispose que « *Le budget des collectivités territoriales est soumis à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle* ».

⁷⁷⁵ *Ibid.*, Le pouvoir de substitution s'exerce dans les hypothèses suivantes : en cas d'absence d'équilibre (art. 355), en cas de défaut d'inscription au budget des dépenses obligatoires (art. 356 al. 1) et en cas de déficit budgétaire.

⁷⁷⁶ NSAKANI (J.), « Décentralisation congolaise : un processus inachevé », *Revue juridique et politique des États francophones*, vol. 61, n° 2, 2007, p. 50. Voir aussi LIMOUZIN-LAMOTHE (Ph.), « Les contrôles externes, budgétaires et comptables et la gestion des collectivités locales : un bilan, une problématique », *Politique et Management public*, 1988, p. 51.

pouvoir central exerce directement un pouvoir hiérarchique sur les autorités locales, et il est fréquent de le voir donner directement des instructions et même des injonctions aux élus locaux⁷⁷⁷. On se retrouve en réalité dans un système pur de déconcentration que de décentralisation.

Le constat d'une difficile mise en route des collectivités locales établi depuis 2004 au Togo⁷⁷⁸ est toujours d'actualité, malgré l'adoption de la loi 2007-011 du 13 mars 2007 modifiée en 2019. La cause principale réside dans la crainte du pouvoir central de perdre une partie importante de ses prérogatives⁷⁷⁹. L'autorité centrale, dans son pouvoir de contrôle, peut aller jusqu'à révoquer les autorités locales, dissoudre les conseils élus ou se substituer à eux. Ainsi, la révocation du Maire ou du président du conseil régional pour manquements graves peut être décidée en conseil des ministres sur rapport du ministre en charge de la décentralisation⁷⁸⁰. Le pouvoir de dissolution et de substitution se manifeste notamment en cas de dysfonctionnement des conseils élus, et dans ce cas, une délégation spéciale est nommée par décret en conseil des ministres dans les quinze jours qui suivent la dissolution⁷⁸¹. Dans la pratique, le pouvoir central pourra utiliser son pouvoir de révocation, de dissolution ou de

⁷⁷⁷ Voir Affaires Commune de Golfe 4 c/ Ministre en charge de l'Administration territoriale au Togo. Il s'agit dans cette affaire, d'un bras de fer entre Jean-Pierre Fabre, maire de la Commune de Golfe 4 et le ministre en charge de l'administration territoriale, sur les questions relatives au vote du budget de cette commune, à la gestion des fonds alloués par l'État, à la gestion des marchés publics, etc. Ce maire qui relève de l'opposition entend exercer pleinement ses compétences, et refuse de se plier aux instructions et injonctions du ministre en charge de l'administration territoriale. Voir <https://www.republicoftogo.com/toutes-les-rubriques/politique/bras-de-fer-avec-le-ministere-de-l-administration-territoriale>, consulté le 5 avril 2022.

⁷⁷⁸ Actes de l'atelier national sur la décentralisation au Togo, Lomé, les 6, 7 et 8 avril 2004, p. 38.

⁷⁷⁹ *Ibid.* ; voir aussi MARGUERAT (Y.), « L'État et l'organisation territoriale du Togo », *Afrique contemporaine*, n° 145, 1/88, p. 54.

⁷⁸⁰ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 134 et 135 pour la révocation des autorités municipales, et 282 et 283 pour les autorités régionales.

⁷⁸¹ *Ibid.*, art. 263 et 264.

substitution pour se débarrasser d'autorités locales considérées comme gênantes.

C'est surtout en matière de gestion financière que la censure du pouvoir central reste la plus forte. En effet, on assiste à une multiplicité de contrôles budgétaires qui sont de nature à paralyser le processus de décentralisation. Ainsi, l'autorité centrale dispose nécessairement à la fois d'un pouvoir d'approbation des budgets locaux⁷⁸², et de substitution en cas de retard dans l'adoption du budget⁷⁸³. De plus, un autre contrôle est exercé lors de l'exécution du budget par le comptable public local, qui est un agent du pouvoir central. Celui-ci soumet les actes financiers de l'ordonnateur au contrôle de régularité⁷⁸⁴, c'est-à-dire qu'il vérifie la conformité et la légalité budgétaire des actes de l'ordonnateur⁷⁸⁵. Il dispose d'un pouvoir trop conséquent dans l'exercice du contrôle budgétaire lui permettant de ce fait de suspendre, voire de refuser d'exécuter le paiement d'une dépense qu'il juge irrégulière⁷⁸⁶.

Les autorités locales redoutent véritablement ce type de contrôle qu'elles qualifient de trop minutieux. Le comptable public accorde en effet trop d'importance à des détails que celles-ci jugent de moindre importance⁷⁸⁷. En dehors des trois contrôles budgétaires, exercés par l'autorité de tutelle, le pouvoir central et le comptable public, existe également un contrôle financier local exercé par un délégué du contrôleur financier nommé par un arrêté du ministre en

⁷⁸² *Ibid.* ; l'article 354 dispose que « Dans les trente jours qui suivent la date de réception du budget primitif, du collectif budgétaire ou des autorisations spéciales, le Ministre chargé de la décentralisation doit donner son approbation. L'approbation est réputée acquise si, passé le délai de trente jours, aucune suite n'est donnée ».

⁷⁸³ *Ibid.* ; l'article 352 dispose que « Le budget primitif doit être adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique. S'il n'est pas adopté avant cette date, le Ministre chargé de la décentralisation règle le budget et le rend exécutoire ».

⁷⁸⁴ *Ibid.*, art. 371 al. 2.

⁷⁸⁵ ESSONO OVONO (A.), *op. cit.*, p. 13.

⁷⁸⁶ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 371 al. 3.

⁷⁸⁷ KOMONGUELONE (S.), *Les rapports entre l'État et les collectivités territoriales au Togo*, Mémoire de Master en Contentieux publics, Université de Kara, 2022, p. 66.

charge des finances⁷⁸⁸. Tous ces contrôles étroits exercés sur les actes financiers des collectivités territoriales sont autant de contraintes qui entravent vraisemblablement l'autonomie locale.

Face à cette situation, il est urgent d'envisager les paradigmes d'un contrôle plus efficient, en vue de la sauvegarde de l'autonomie locale.

B. Les paradigmes d'un contrôle efficient

La mise en valeur des principes de la décentralisation en Afrique, et notamment au Togo, doit conduire à renforcer les contrôles juridictionnels (2), tout en tempérant les contrôles administratifs, notamment en supprimant le contrôle exercé directement par le pouvoir central, qui en réalité, sort du cadre normal du contrôle de légalité (1).

1. Un contrôle de tutelle limité au contrôle de légalité

Le contrôle exercé par l'État sur les collectivités territoriales est fondamental. Il est perçu comme un mécanisme essentiel d'encadrement de la décentralisation. Il a vocation à préserver l'être de l'État unitaire en évitant des débordements pouvant aboutir à sa fragmentation. Ainsi, si l'autonomie des collectivités territoriales est une condition nécessaire de la démocratie locale, elle est essentiellement tributaire de la portion à elles concédée par le constituant ou le législateur. Elle n'est donc pas illimitée, mais rigoureusement encadrée. Cet encadrement est nécessaire dans des Etats encore en phase de maturation politique comme le Togo.

Toutefois, ce contrôle ne doit pas être poussé à l'extrême, au risque de dénaturer les principes de base de la décentralisation. Il doit avoir pour socle, le contrôle de légalité des actes des autorités locales. Il appartient en effet à l'autorité de tutelle, « (...) *de traquer*

⁷⁸⁸ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 360.

*uniquement les illégalités, tout contrôle au titre de l'opportunité ayant juridiquement disparu (...) »*⁷⁸⁹. Concrètement, sa mission revient à rechercher uniquement la conformité des actes des collectivités territoriales à la loi et à l'ensemble des règles juridiques en vigueur.

La concrétisation du principe constitutionnel de l'autonomie locale appelle donc une analyse plus approfondie de l'articulation des principes de répartition des compétences, de transfert des ressources et celui du contrôle. Cette articulation suppose avant tout une bonne harmonisation au niveau constitutionnel ou législatif de ces trois principes⁷⁹⁰. Le dispositif prévu par la loi de 2019 au Togo relative à la décentralisation et aux libertés locales est déséquilibré, avec un pouvoir absolu reconnu au représentant de l'État qui peut manipuler les autorités locales à sa guise. Une vraie décentralisation ne saurait fonctionner dans ces conditions. Si le contrôle de légalité doit être maintenu, la suppression du contrôle d'opportunité exercé par le pouvoir central et l'autorité de tutelle s'avère une nécessité. Les États africains décentralisés doivent comprendre que le processus de décentralisation ne peut être effectif que si le pouvoir central consent à laisser aux collectivités territoriales, une liberté d'action dans les limites prévues par les textes en vigueur.

L'autonomie locale ne peut se concevoir au Togo qu'avec une clarification des textes. Cette clarification n'a pas seulement une dimension politique, mais aussi managériale en ce qu'elle facilite le réaménagement du cadre d'exécution de l'action publique⁷⁹¹. Il est fondamental de clarifier les textes afin que la décentralisation et le contrôle de légalité ne soient plus sources d'abus et de lenteurs administratives. La clarification doit s'inscrire dans l'objectif général de la simplification du droit dont les liens avec la démocratie et la bonne gouvernance sont avérés. Cette simplification doit consister, d'une part, à rendre accessibles les textes aux différents acteurs et à

⁷⁸⁹ LACHAUME (J.-F.), « Remarques sur le contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des autorités locales décentralisées », *RFDA*, 1(4), juillet-août 1985, p. 529.

⁷⁹⁰ NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 280.

⁷⁹¹ PAGNOU (S.), *op. cit.*, p. 618.

définir clairement leurs attributions et, d'autre part, à clarifier la place de la chefferie traditionnelle dans le dispositif prévu⁷⁹².

La décentralisation appelle en outre, une certaine modernisation des structures administratives. S'agissant de ce paradigme, le problème est celui de son adaptation au nouveau contexte de gestion décentralisée du territoire. Cela suppose une forte déconcentration des services centraux de l'Etat, qui tiennent compte du rôle de coordination de l'action publique nationale assignée au représentant de l'Etat dans sa circonscription locale⁷⁹³.

Cette modernisation suppose par ailleurs, de donner une certaine représentativité aux collectivités territoriales dans les instances du pouvoir central. Dans un système de décentralisation territoriale rénové, il est tout à fait normal que l'on imagine une institution parlementaire représentative des collectivités territoriales. L'expérience camerounaise mérite d'être saluée à cet égard. En effet, au Cameroun, le Sénat représente les collectivités territoriales décentralisées au sein du Parlement⁷⁹⁴. Le constituant camerounais a tout fait de s'inspirer de la tradition française du Sénat. Si au Togo, c'est la même démarche qui est adoptée, les deux tiers des sénateurs représentant les collectivités territoriales⁷⁹⁵, il y a lieu de souligner que cet organe n'est pas encore fonctionnel. Pire, le Sénat togolais n'a pas de réels pouvoirs. Ce qui limite considérablement la marge de manœuvre des collectivités territoriales.

En dehors du contrôle de légalité, le contrôle juridictionnel apparaît comme un socle fondamental de garantie de l'autonomie locale.

⁷⁹² *Ibid.*, p. 618.

⁷⁹³ NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 280.

⁷⁹⁴ Le Sénat a été créé par l'article 20, alinéa 1, de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun. Chacune des régions est représentée au Sénat par dix sénateurs, dont sept sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale, et trois nommés par le Président de la République.

⁷⁹⁵ Voir art. 52 al. 7 de la Constitution togolaise de 1992 modifiée.

2. Un contrôle juridictionnel renforcé

Une décentralisation efficace exige un contrôle juridictionnel renforcé, exercé par le juge administratif porte sur la légalité des actes des collectivités territoriales. L'annulation des actes des autorités locales relève en principe de sa compétence. Le représentant de l'État défère devant lui, les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité⁷⁹⁶.

Toutefois, il faut relever qu'au Togo, le contrôle juridictionnel reste à la fois accessoire et incertain. L'on constate que la phase administrative du contrôle a pris le pas sur la phase juridictionnelle⁷⁹⁷. Le recours au juge n'apparaît donc que comme une alternative possible à une négociation qui n'a pas aboutie⁷⁹⁸. Pourtant, le contrôle juridictionnel doit constituer l'élément moteur du processus de décentralisation, eu égard aux rapports de force disproportionnés entre le représentant de l'État et les autorités locales. Il est nécessaire de renforcer l'office du juge administratif dans le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Celui-ci doit être saisi, aussi bien par l'autorité de tutelle que par les autorités locales, en cas de conflits de compétence, d'attribution, ou de légalité des actes des pouvoirs locaux ; ce qui constituerait un véritable contrepoids à la toute hégémonie de l'autorité de tutelle.

L'efficacité du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales suppose au préalable une réforme globale du système judiciaire. En effet, ce contrôle est « *susceptible, au niveau du fonctionnement des tribunaux administratifs, de soulever des difficultés si la productivité de ceux-ci n'est pas améliorée* »⁷⁹⁹. Cette réforme doit privilégier la mise en place effective de la juridiction

⁷⁹⁶ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 164 al. 2 pour les actes des autorités municipales, et 298 pour les actes des autorités régionales.

⁷⁹⁷ HELIN (J. C.), « Le contrôle de légalité des actes locaux en France », *AJDA*, 1999, p. 769.

⁷⁹⁸ CAILLOSSE (J.), *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation*, Paris, LGDJ, Coll. « Droit et société », 2009, p. 72.

⁷⁹⁹ LACHAUME (J.-F.), « Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées », *op. cit.*, p. 30.

administrative, car le plaidoyer en 1991 de Palouki Massina en faveur de cette juridiction au Togo⁸⁰⁰ n'a toujours pas abouti⁸⁰¹. Elle doit aussi porter sur la question lancinante de l'indépendance et de l'impartialité du juge, deux principes fondamentaux d'une bonne administration de la justice.

Outre le contrôle de légalité exercé par le juge administratif de droit commun, les activités financières et budgétaires des collectivités territoriales doivent aussi être soumises à un contrôle des juridictions administratives spécialisées, notamment financières. Un tel contrôle est tributaire de la nature budgétaire des actes des pouvoirs locaux. Il s'agit généralement d'un contrôle exercé par la cour des comptes et les cours régionales des comptes. Elles s'assurent de la régularité des comptes des comptables publics locaux, et contrôlent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics⁸⁰². Ce contrôle exercé sur les comptables publics est un contrôle très strict et lourd d'effet, car pouvant conduire à engager leur responsabilité aussi bien personnelle que pécuniaire. Au Togo, à défaut de la création des cours régionales des comptes prévues par la constitution⁸⁰³, « Le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités territoriales est exercé par la Cour des Comptes »⁸⁰⁴.

⁸⁰⁰ MASSINA (P.), « Plaidoyer pour le fonctionnement de la juridiction administrative au Togo », *Revue des droits des pays d'Afrique*, Vol. 804, 1990, pp. 403 et suiv.

⁸⁰¹ Au Togo, il n'existe que deux (02) chambres administratives auprès des cours d'appel de Lomé et de Kara, et une troisième auprès de la Cour suprême. La séparation organique entre les deux ordres de juridiction est inexistante. La loi n°2019-015 du 30 octobre 2019 portant code de l'organisation judiciaire au Togo prévoit la création des chambres administratives auprès des tribunaux de grande instance, mais elle n'est pas appliquée.

⁸⁰² Au Gabon, la Loi organique N° 001/2014 du 14/06/2015 relative à la décentralisation précitée affirme en son article 351, que « *Le contrôle juridictionnel est assuré par le juge des comptes conformément aux textes en vigueur* ».

⁸⁰³ L'article 107, al. 3 de la Constitution togolaise de 1992 précitée dispose que « *Les Cours régionales des comptes sont chargées d'assurer, dans leur ressort territorial, le contrôle des comptes et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics* ».

⁸⁰⁴ Voir art. 165 du Décret n°2020-04/PR du 05 mars 2020 portant régime financier des collectivités territoriales au Togo.

En droit sénégalais, si les comptes du comptable public sont réguliers, la cour peut rendre soit un arrêt de décharge⁸⁰⁵, soit un arrêt de quitus⁸⁰⁶. S'ils sont irréguliers, il est mis en débet⁸⁰⁷, et est tenu de couvrir immédiatement le trésor du montant du débet⁸⁰⁸. Si les pouvoirs locaux redoutent un tel contrôle, il faut reconnaître que celui-ci reste pour autant nécessaire, afin de s'assurer de la régularité des comptes des comptables publics locaux. D'ailleurs, ce contrôle juridictionnel est nécessairement exercé sur les actes des collectivités territoriales dans tous les États qui ont opté pour la décentralisation⁸⁰⁹.

Enfin, les juridictions constitutionnelles en Afrique doivent s'investir davantage dans la sauvegarde de l'autonomie des collectivités décentralisées. Au Togo, s'agissant notamment des conflits de compétence entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat, il appartient au ministre concerné et au ministre en charge des collectivités territoriales d'arbitrer⁸¹⁰, nonobstant la compétence du juge administratif. Ce qui pose clairement un problème d'impartialité dans la mesure où les ministres sont à la fois juges et parties. À cet égard, la solution adoptée par le Cameroun paraît très originale. En effet, le Conseil constitutionnel statue souverainement, sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'État, l'État et les régions et les régions elles-mêmes⁸¹¹. Pour préserver l'autonomie des collectivités régionales, le constituant camerounais a assoupli les conditions de saisine de la haute

⁸⁰⁵ L'arrêt de décharge comme son l'indique est prononcé par la cour des comptes pour décharger le comptable public.

⁸⁰⁶ L'arrêt de quitus est prononcé à l'égard d'un comptable public sorti de fonction et dont les comptes sont réguliers.

⁸⁰⁷ Arrêt définitif de la Cour des comptes qui déclare ou constitue un comptable public débiteur d'une somme déterminée à l'égard de la collectivité publique dont il a manié les fonds.

⁸⁰⁸ SOW (O.), *Le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales*, Mémoire de Maîtrise, Université Gaston Berger, 2008, cité par KOMONGUELONE (S.), *op. cit.*, p. 68.

⁸⁰⁹ On peut citer entre autres, la France, le Togo, le Sénégal, le Gabon, etc.

⁸¹⁰ Voir la loi de 2019 sur la décentralisation au Togo, *op. cit.*, art. 69 al. 5.

⁸¹¹ Voir articles 30 et 47, al. 1 *in fine* de la loi n° 2004-4 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel au Cameroun.

juridiction. Ainsi, s'agissant du règlement des conflits d'attribution entre institutions, « *Le Conseil est saisi par le Président de la République, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, un tiers de députés ou un tiers des sénateurs, et les présidents des exécutifs régionaux lorsque les intérêts de leur région sont en cause* »⁸¹². Le Togo doit s'approprier de cette expérience camerounaise qui paraît séduisante dans la garantie de l'autonomie des collectivités décentralisées. Il est même nécessaire d'étendre cette possibilité de saisine du juge constitutionnel aux exécutifs municipaux.

⁸¹² *Ibid.*, art. 31.

Conclusion

D'un point de vue juridique, les collectivités territoriales ont leur propre existence à côté de l'État. Il est utile de rappeler que « *tout en confiant de nouvelles responsabilités aux collectivités locales, la décentralisation n'a pas remis en cause les principes de l'État unitaire* »⁸¹³. Le Doyen Louis Favoreu relève à juste titre que « *le partage de compétences entre les autorités décentralisées et les organes de l'État ne pourra porter atteinte au principe de l'indivisibilité de la République, [...] la décentralisation reste administrative et n'atteint pas le politique* »⁸¹⁴. Par cette affirmation, il rappelle la principale raison qui pousse les gouvernants à s'engager dans le processus de décentralisation, notamment la recherche de l'efficacité de l'action de l'État⁸¹⁵.

La décentralisation implique nécessairement le concept d'autonomie locale. Celui-ci a connu une évolution contrastée en Afrique. S'il est à la base de la naissance des premières communes en France, il ne résiste cependant pas à l'édification de l'État unitaire symbolisé par l'État de droit⁸¹⁶. En Afrique, et particulièrement au Togo, l'idée d'autonomie locale est redoutée et désigne la négation de l'État unitaire. Mais, comme toute liberté, l'autonomie locale va progressivement s'affirmer au gré du temps, et faire désormais partie intégrante de l'État de droit. Le principe d'autonomie locale va faire son intrusion remarquable dans le droit constitutionnel de nombreux États unitaires en Afrique⁸¹⁷. Partis d'une forte centralisation des pouvoirs, où la décentralisation territoriale était presque synonyme de

⁸¹³ MERCIER (M.), « Bilan de la décentralisation », *Rapport d'information n° 447*, Sénat, Session ordinaire de 1999-2000, p. 44.

⁸¹⁴ FAVOREU (L.), « Décentralisation et constitution », *RDP*, 1982, p. 1269.

⁸¹⁵ Voir SCHICK (A.), « L'État performant », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 3, n° 2, OCDE 2003, p. 31.

⁸¹⁶ Selon Hans Kelsen, l'État et le droit se confondent. Voir en ce sens, KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, trad. fr. Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, pp. 411 et suiv.

⁸¹⁷ Voir art. 141 al. 4 de la constitution togolaise, *op. Cit.*, de même que les lois constitutionnelles du 18 janvier 1996 au Cameroun (art. 52 al. 2), du 14 avril 1996 au Tchad (art. 203), l'Acte fondamental du 24 octobre 1997 du Congo (art. 170).

soumission à l'État des collectivités, les États unitaires classiques adoptent une nouvelle manière d'être⁸¹⁸. L'inscription de l'autonomie locale dans les lois fondamentales de plusieurs États laisse apparaître qu'elle est la résultante d'un savant dosage entre l'exigence d'un État fort et la protection des droits et libertés des entités humaines qui le composent, sur la base des spécificités de divers ordres à savoir, géographique, sociologique, culturel, historique ou économique⁸¹⁹.

L'autonomie locale est cependant source de nombreuses ambiguïtés et de confusions. Si les États ont bien compris la nécessité d'accorder un certain nombre de compétences et de pouvoirs aux conseils locaux élus, ils vont cependant, par crainte de perdre le contrôle, dépouiller les collectivités territoriales de leur autonomie administrative et financière, tout en exerçant sur elles, un contrôle qui dépasse le cadre normal de la légalité.

Pourtant, l'effectivité de la décentralisation est aujourd'hui conditionnée par l'existence préalable d'un cadre propice à l'épanouissement des collectivités, dont la création relève de la volonté politique, nécessaire pour renforcer le processus de décentralisation qui constitue, avec le renforcement effectif du pouvoir judiciaire, des préalables à l'introduction du contrôle de légalité⁸²⁰. Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales constitue l'encadrement nécessaire à la réussite du processus de la décentralisation, dans la mesure où il permet une conciliation du principe de légalité et de la libre administration⁸²¹. Ce contrôle doit s'inscrire donc dans un mouvement général de mutations tendant au renforcement de la démocratie et de l'efficacité de l'action publique. Il est dès lors nécessaire de donner à ce contrôle, une définition adaptée à ce contexte général, une définition opératoire

⁸¹⁸ NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 6.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 93.

⁸²⁰ PAGNOU (S.), *op. cit.*, p. 616.

⁸²¹ *Ibid.*, p. 605.

faisant ressortir les réformes institutionnelles devant s'inscrire dans ce mouvement général de mutations⁸²².

Il s'impose donc un cadre de décentralisation qui repose sur des choix clairs. D'abord, celui de rechercher la mise en cohérence et la meilleure régulation de toutes ses composantes, notamment l'État central, les compétences transférées et les ressources financières et matérielles. Ensuite, celui de promouvoir la démocratie et de gérer la diversité et le pluralisme⁸²³. La fonction de l'autonomie locale consacrée ne peut être atteinte que si les conditions d'exercice de la liberté d'action recherchée s'accompagnent d'un ensemble de règles et de pratiques harmonisées qui tendent à conférer plus d'épanouissement aux collectivités territoriales décentralisées dans leurs rapports avec l'État⁸²⁴.

⁸²² *Ibidem.*

⁸²³ NGONO TSIMI (L.), *op. cit.*, p. 218.

⁸²⁴ *Ibid.*, p. 6.

Démocratie participative et promotion de l'intercommunalité : vers un renouveau de la politique de la décentralisation au Tchad

Par

NAHOMADJI ALLASRA,⁸²⁵

*Titulaire d'un Master, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques
et Politique de l'Université de N'Djamena et à l'Ecole Nationale
d'Administration (ENA).*

Résumé

L'enclenchement des processus démocratiques en Afrique au cours des années 1990 a conduit les États comme le Tchad à s'engager dans des processus de décentralisation. Dès lors, le rôle d'une municipalité n'est plus de « faire » pour des individus, mais d'être catalyseur de l'action des citoyens, en apportant une aide ou en facilitant la mise en relation des acteurs. Ce type de posture exige d'être d'abord à l'écoute des initiatives, des attentes, des projets, et demande corollairement à renoncer à une forme d'action politique imposée par le haut. En raison des investissements nécessaires, des économies d'échelle et des zones de chalandise des services publics envisagés, certains choix stratégiques méritent d'être discutés et décidés dans le cadre d'une coopération inter- ou supra-communale.

Mots-clés : *coopération décentralisée, démocratie participative, intercommunalité, établissement public.*

⁸²⁵ Nahomadjiallasra@gmail.com

Introduction

Le vent de la démocratie, telle une onde de choc, a métamorphosé le droit politique africain, en le délivrant du monopartisme qui asservissait l'État, la constitution, l'individu à ses vues⁸²⁶. Ce vent n'avait pas épargné le Tchad. L'avènement de la démocratisation des années 1990, et le climat d'euphorie lors des résolutions de la Conférence nationale souveraine de 1993 étaient comme un moment de liberté longtemps confisquée et retrouvée, et ont allumé un long et houleux débat sur la forme de l'État. Le choix pour l'instauration d'un *État unitaire fortement décentralisé*⁸²⁷ avait pris le dessus sur la forme fédérale. L'idée de ré-envisager le développement de l'État par le transfert de pouvoirs et de responsabilités du pouvoir central, qui n'a pas été à la hauteur de ses missions de développement, à des entités infra-étatiques est avancée⁸²⁸.

La décentralisation est désormais envisagée comme la voie de sortie de la double crise économique et socio-politique dans laquelle se trouve l'État⁸²⁹, sorte de thérapie de choc aux pathologies de l'État centralisé. Ce concept, voire cette technique administrative permet, pour reprendre l'expression du Professeur Yves LUCHAIRE, de rapprocher « *l'administration des administrés* »⁸³⁰. Elle devrait

⁸²⁶ ISMAÏLA (M-F), *le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etat d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.1.

⁸²⁷ Ce choix est une page tournée pour la centralisation. Pour les participants, la centralisation des pouvoirs hérités de la colonisation a bloqué les énergies et les initiatives locales. Elle est l'une des causes du non décollage économique du pays, hormis les nombreuses guerres internes et externes ainsi que la mauvaise gestion de la chose publique

⁸²⁸ L'amorce d'un mouvement de décentralisation est motivée par le fait que les partenaires au développement, n'ayant plus confiance à l'État central, désirent changer d'interlocuteurs en recourant aux collectivités locales considérées comme les lieux de proximité pertinents de mise en œuvre des projets de développement.

⁸²⁹ NACH MBACK (C), « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives », in *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3^{ème} trimestre 2001, p. 96.

⁸³⁰ Note de LUCHAIRE : « *Conçue comme une technique administrative, la décentralisation reposait sur un postulat d'après lequel l'administration est meilleure et mieux acceptée par les administrés lorsque ceux-ci participent* » in

permettre une meilleure participation des citoyens aux affaires publiques et faciliter leur accès aux services publics de base. La décentralisation et, plus précisément, la communalisation sont considérées comme le moyen adapté de faire participer réellement les citoyens et les citoyennes à la gestion de leurs propres affaires : les affaires locales. Devant cette forte demande d'efficacité de l'action politique qui a vigoureusement secoué le pays, en guise de réponse à ces demandes, une offre démocratique qualitative et quantitative a été proposée.

La constitution du 31 mars 1996, révisée par la Loi constitutionnelle n° 008/PR/2005 du 15 juillet 2005, vient confirmer cette aspiration dès son article 2 en ces termes « *D'une superficie d'un million deux-cent quatre-vingt-quatre mille (1.284.000) km², la République du Tchad est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont l'autonomie est garantie par la présente constitution* ». Cette consécration par le constituant tchadien est suivie par le législateur de 2000. Cette loi est supplantée par une nouvelle loi, n°27/PR/2019 portant statuts des Collectivités Autonomes.

Le processus de mise en place institutionnelle a été couronné en premier lieu par des élections communales et un début de fonctionnement des communes. À travers ces élections⁸³¹, la machine décentralisatrice vient de démarrer. Ceci se justifie par le fait que l'élection est acceptée par tous comme le critère dominant de la décentralisation territoriale. À cet égard, Maurice HAURIOU note : « *si l'on demande à quel point précis commence la décentralisation, je serais assez disposé à m'attacher à ce critérium de l'origine élective des autorités locales, parce qu'il indique*

Avant-propos *Le droit de la décentralisation*, François LACHAIRE et Yves LACHAIRE, Thémis Droit, PUF, p. 29

⁸³¹ Il est important de signaler que les conseillers élus le 12 janvier 2012 sont toujours en fonction. Car depuis lors, aucune autre élection locale n'a eu lieu. Par la Loi organique n°007/PR/2019 du 10 janvier 2019, leur mandat est prorogé une fois de plus après celle de 2018.

*véritablement un commencement d'administration du pays par le pays ou, du moins, un commencement de contrôle*⁸³² ». Edmond SOULAGE, renchérit en affirmant : « *Une législation qui confère le soin d'administrer les intérêts locaux à des autorités locales directement nommées par le pouvoir ne serait pas une législation décentralisatrice. Il n'y a décentralisation que lorsque les affaires locales sont administrées par les autorités locales élues*⁸³³ ». Considérée comme l'entité territoriale la plus proche du citoyen et la plus apte à faire de l'épanouissement des populations une réalité durable. Désormais, les élus locaux ont la responsabilité d'assurer le développement et la démocratie à la base et de gérer l'économie locale.

Malgré les réformes institutionnelles ou des révolutions normatives opérées au Tchad dans la perspective de consolider la décentralisation, son effectivité est toujours problématique. En effet, celles-ci se sont confrontées à des problèmes d'ordre structurel, et la démocratie locale ainsi que le développement économique dont elles devraient constituer les vecteurs sont hypothéqués à la fois par les dysfonctionnements des organismes d'appui et de suivi de la décentralisation. Les raisons de cette inertie des collectivités locales poussent à la conclusion selon laquelle, le diagnostic est mal posé ou bien à la place d'une véritable décentralisation, c'est du « *vieux vin, nouvelle bouteille*⁸³⁴ » qui est servi, confirmant ainsi que l'intercommunalité qui demeure un champ encore en friche. Pourtant l'article 211 de la Constitution du 04 mai 2018 a prévu que « *lorsque le concours de plusieurs Collectivités Autonomes est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération* ». Et l'article 212 rappelle que « *les*

⁸³² Maurice (H.), *Précis du droit administratif et public*, Paris, Librairie de la société du recueil Jean-Baptiste SIREY, et le journal du Palais, 1907, 6^{ème} édition, p. 64.

⁸³³ Edmond (S.), *La décentralisation au profit des communes depuis la loi du 05 avril 1884*, Thèse de doctorat (science politique et économique), Montpellier, « l'abeille » Imprimerie coopérative et ouvrière, 1980, p. 8.

⁸³⁴ Franck (P.), « La coopération décentralisée Nord-Sud : vieux vin, nouvelle bouteille ? » 1996, *Politique africaine* n°62. PP.136-142.

Collectivités Autonomes peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes ».

Convaincu de la nécessité de définir les termes et concepts clés du sujet, la clarification des notions suivantes est une étape fondamentale pour l'avancement de la présente étude.

D'abord, la décentralisation repose sur un principe démocratique en ce qu'elle permet aux populations organisées au sein d'une collectivité territoriale de gérer leurs affaires de façon autonome en tant que personne de droit public. De manière générale, le terme de décentralisation fait référence aux processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local, de l'État central à des institutions différentes. Plus précisément, c'est le processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités locales distinctes de lui⁸³⁵ qui se décomposent en décentralisation territoriale et technique.

Ensuite, si elle est définie dans le langage juridique commun comme une « *forme de coopération entre les communes, en vue d'exercer en commun pour plus d'efficacité ou d'économie un certain nombre de leurs compétences, à en transférer l'exercice à des organisations ayant la forme juridique d'établissements publics de coopération intercommunale*⁸³⁶ », la notion tire sa source de l'alliage des deux termes qui la composent. Du latin « *inter* » qui signifie « *entre, parmi* », avec un sens de réciprocité ; et le mot « *Commune* » est une collectivité territoriale de base dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est la possibilité pour les communes, d'exercer en commun, en synergie, certaines compétences lorsque les enjeux dépassent ceux d'une seule commune. Le législateur ivoirien de 1995 se contente de dire que « *deux ou plusieurs communes peuvent constituer une association à l'effet de régler des affaires qui relèvent de leur*

⁸³⁵ www.vie-politique.fr.

⁸³⁶ GUINCHARD (S) et DEBARD (Th.), *Lexique des termes juridiques*, Paris (Fr), Dalloz, 20^{ème} édition, 2013, p. 508.

compétence et qui présentent, pour elles, un intérêt direct et interdépendant ⁸³⁷». Ainsi l'intercommunalité est le regroupement de communes entre elles dans une structure légale en vue de coopérer pour la réalisation d'un projet commun ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement.

Enfin, la démocratie participative quant à elle « *vise à enrichir les formes traditionnelles de démocratie électorale, parfois victime d'un certain discrédit, et à susciter une adhésion plus forte des citoyens aux systèmes politiques, par l'organisation de procédures (débat, enquêtes publiques, instances consultatives, initiatives populaires...), permettant de les faire participer, ainsi que leurs associations représentatives, à l'élaboration même des décisions politiques* ⁸³⁸ ».

Ces différentes considérations permettent de se poser la question suivante : comment la démocratie participative et l'intercommunalité peuvent-elles apporter un souffle nouveau à la décentralisation au Tchad ?

A cette question, il est possible de répondre qu'au regard de la multiplicité et de la diversité des acteurs s'engageant tous à mieux assurer le bien-être de la population au Tchad, la décentralisation dans ce pays, bien que lacunaire, soit irréversible par la culture de la démocratie participative et l'intercommunalité.

Pour y parvenir, il appartient désormais aux élus locaux de savoir trouver les stratégies et les moyens adéquats pour assurer la gestion des collectivités placées sous leur autorité. La solution immédiate est la valorisation de la démocratie participative (I), l'intercommunalité ne peut être du reste dès lors qu'elle permet non seulement de mutualiser les efforts pour les actions publiques de développement local entre les communes, mais aussi pour la gestion des services publics desservant plusieurs communes (II).

⁸³⁷ Article 1^{er} de la Loi n°95-610 du 3 août 1995 déterminant le régime des associations intercommunales.

⁸³⁸ GUINCHARD (S) et DEBARD (Th), *op cit*, p. 305.

I- La démocratie participative : une panacée au développement local

Comme un parachute, une collectivité ne peut se développer que lorsqu'elle est ouverte à sa population. Pallier le déficit démocratique, lutter contre la perte de légitimité locale, volonté de « *rendre le pouvoir* » aux citoyens ou renforcer la pertinence des politiques locales par la participation active des habitants. Ce sont autant de raisons qui poussent au renforcement de cette démocratie impliquant l'électeur local dans le processus décisionnel, au-delà de son seul vote pour désigner le dirigeant local. « *Il faut s'attacher par priorité à combler le fossé existant entre le gouvernement et peuple* », lit-on dans le *Manuel d'administration publique* publié en 1961 par les Nations Unies.

Dans un contexte de mise en place de la décentralisation, la démocratie participative représente un atout important de développement d'une collectivité. Elle est perçue comme un processus permettant aux élus locaux de bien gérer les affaires publiques suivant les dispositions juridiques en vigueur et avec une certaine transparence et visibilité. Faire participer la population (A), cela permet de donner une chance à la décentralisation de réussir. Cependant, afin que cette participation apporte des résultats positifs, les élus doivent créer des espaces pour communiquer avec la population (B).

A. La participation citoyenne, un levier de légitimation du développement local

La démocratie locale, la plus grande participation des citoyens aux affaires locales, la valorisation des initiatives locales font souvent partie des objectifs fondamentaux des réformes de décentralisation⁸³⁹. La décentralisation est la gestion des affaires locales par les citoyens. Cette participation à la vie locale a longtemps

⁸³⁹ ABARCHI (D)., « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », in *Revue de droit des pays d'Afrique*, n° 842, 2003, pp. 88-105.

résidé dans la seule désignation des dirigeants locaux, et éventuellement dans leur réélection⁸⁴⁰. La démocratie ponctuelle est aujourd'hui considérée comme trop limitée et conduit à imaginer de nouvelles formes de participations plus actives et plus régulières. À défaut de débattre des affaires locales sur une place publique pour que chaque citoyen exprime son opinion, les autorités locales doivent donner l'occasion, autant que possible, aux citoyens d'apporter leur contribution sur la gestion de la collectivité.

L'obligation des collectivités en termes de participation citoyenne ont été construites et renforcées à travers de nombreux instruments juridiques. Elle doit s'entendre comme un « *processus à travers lequel des agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et aux services publics*⁸⁴¹ ». Elle s'oppose aux pratiques autoritaires, voire autocratiques, des élus locaux. La loi française sur l'administration territoriale de la République de février 1992 va dans le même sens, en renforçant le droit des habitants de la commune à être informés et consultés. « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relative notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* »⁸⁴². La communication territoriale, au-delà de son

⁸⁴⁰ Christophe (C.), « démocratie et décentralisation : un couple platonique ? » *Atelier « Constitution et pouvoir local » Dirigé par Stéphane PIERRE-CAPS et Alain DELCAMP. Toulouse, 6-7-8 juin 2002, Civitas Europa – n° 11 – septembre 2003, p.12.*

⁸⁴¹ Définition donnée lors d'un atelier organisé par la Banque Mondiale, du 29 avril au 3 mai 2003 à Washington (Etat-Unis). Voir www.worldbank.org/wbi/socialprotection/africa/hq/pdfpapers/shahfr/pdf.

⁸⁴² Article 10 de la Loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République de février 1992.

caractère informationnel, répond à une obligation de service public⁸⁴³. Les citoyens doivent être informés afin qu'ils puissent contribuer aux différentes charges de la collectivité, et être consultés pour exprimer leurs besoins.

Au Tchad, il est à remarquer que la relation entre les citoyens et les conseillers qu'ils ont élus pour les représenter au niveau des collectivités locales est très distante, voire inexistante. Les citoyens sont rarement interrogés par leurs conseillers sur leurs besoins ou initiatives et les stratégies qu'ils souhaitent voir mettre en œuvre pour le développement de leurs collectivités. Il n'existe généralement pas de rencontres régulières entre eux. Il faut cependant signaler l'exception du Burundi, où les dispositions de la loi prévoient des rencontres semestrielles entre le Conseil communal et associations. De ce fait, il est urgent de sortir de cette conception de la démocratie exclusivement représentative et délégataire pour redonner l'envie de vivre tous ensemble et surtout de faire ensemble.

Une réussite de la décentralisation, au regard des contextes précédemment décrits, ne peut s'envisager que s'il y a préalablement un compromis politique entre les différents acteurs en présence. L'épanouissement de la vie communale nécessite que tous les acteurs participent et soient informés de diverses activités entreprises par les autorités locales. Une bonne information des populations garantit également leur participation à la dynamique locale. Celles-ci peuvent facilement donner leur opinion et apporter leur pierre à l'édifice du développement local. La participation citoyenne est le garant d'une gestion transparente, car elle offre l'occasion d'une plus grande mobilisation des citoyens aux affaires qui les concernent, en leur accordant la possibilité d'intervention sur leur vie quotidienne. Ainsi, il est aisé d'affirmer qu'au-delà de la volonté politique, condition indispensable à l'amorce et au partage d'une action à l'internationale, ce sont bien les agents, les acteurs du

⁸⁴³ Hélène (C)., « *Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiation* », Mots. Les langues du politique. En ligne, consulté le 08 mars 2022 sur <http://mots.revues.org/20504>, DOI : 10.4000/mots.20504

territoire et enfin les citoyens qui détiennent entre leurs mains sa pérennité.

B. L'espace public⁸⁴⁴ comme cadre d'exercice de la citoyenneté active pour une légitimité de la décentralisation

L'espace public local est un lieu de concertation et d'action entre différents groupes d'acteurs locaux, qui assurent le bien-être de la société, la cohérence d'actions dans un cadre territorial déterminé. Au-delà de la simple application du droit à l'information des citoyens, des devoirs de transparence et de redevabilité des élus, la participation citoyenne est une réponse aux principaux enjeux de la décentralisation. Son existence reflète la vitalité démocratique de la collectivité. Être citoyen, c'est notamment être membre d'une communauté de vie, et l'un des facteurs de succès de toute entreprise est l'information⁸⁴⁵. L'espace public dans la décentralisation apparaît comme un véritable levier pour réconcilier la démocratie représentative et participative. Elle peut apporter une solution à la question du renouvellement des tissus associatifs des collectivités, dans le contexte de l'évolution des modes de vie et de l'effritement du tissu social d'une part, et d'autre part à la question des relations entre élus et citoyens dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales.

Car, la collectivité locale est un cercle regroupant l'ensemble des élus locaux, les associations, les pouvoirs traditionnels et religieux. Chacun joue un rôle précis pour le développement, mais surtout dans la complémentarité⁸⁴⁶.

⁸⁴⁴ Il faut entendre ici par « espace public », l'ensemble des synergies qui se dégagent de la dynamique issue des reconstitutions institutionnelles locales et non pas comme une aire géographique sur lequel il se situe, un caractère public.

⁸⁴⁵ Il est très important que l'autorité locale informe les citoyens par rapport aux décisions qu'elle prend au nom de la communauté. La loi prévoit l'affichage à la mairie par exemple, mais cela n'exclut pas l'utilisation d'autres canaux appropriés pour une large information des citoyens.

⁸⁴⁶ Il faut souligner tout de même que nonobstant l'existence de plusieurs acteurs que peut avoir une collectivité, existe une légitimité publique locale détenue par les

L'ouverture des lieux de débat pour une collaboration permet aux autorités de connaître les besoins réels et imminents afin d'apporter une solution adaptée et le plus vite que possible. Sur cet aspect de complémentarité que peut apporter l'espace public, l'analyse de Bernard HUSSON nous dit : « *Être élu et disposer d'un budget ne donne ni tous les droits ni toutes les compétences pour gérer le développement local et des actions de développement et appartenir à la société civile ne donne ni de légitimité politique incontestable, ni nécessairement une connaissance approfondie de toutes les questions à traiter. Les collectivités du Nord comme du Sud, aussi légitimes soient-elles, sont amenées à devoir collaborer avec les associations, et plus largement, avec le tissu économique et social ; leur partenariat a besoin de s'ouvrir et de se diversifier, ne serait-ce que pour donner tout son sens à son caractère public*⁸⁴⁷ ». La participation de la population apparaît comme du souffle qui manque à la décentralisation tchadienne. La consultation des citoyens est l'exception, et l'éloignement des citoyens des centres de décisions, la règle. La proximité avec les habitants est un atout pour expérimenter des actions où les habitants occupent une place centrale. Ceci se justifie par le postulat que si les habitants ont connaissance des actions, ils peuvent être en mesure de donner un avis sur leurs orientations et de proposer de participer aux échanges et projets qui les intéressent plus précisément.⁸⁴⁸ Car faire participer, c'est favoriser la survie du projet au-delà de l'alternance politique. En effet, la durée du mandat et celle des institutions ne sont pas liées⁸⁴⁹. La participation permet d'accroître les recettes fiscales locales et facilite la

élus locaux, qui, en vertu des pouvoirs que leur confère leur élection, sont les seuls représentants des populations.

⁸⁴⁷ Bernard (H)., *op cit.* p. 7.

⁸⁴⁸ Ministère des Affaires Etrangères, 2012, *Coopération décentralisée et intercommunalités*, Vade Mecum, p. 23. En ligne sur <http://www.diplomatie.gouv.fr/cncd>. Consulté le 20 février 2022.

⁸⁴⁹ Ceci se justifie par le fait que le mandat des conseillers est limité dans le temps, comme le prévoit la Constitution à son article 205 en ces termes : « *Les membres des Assemblées locales sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de six (6) ans renouvelable* ». Et celui de l'exécutif, à l'article 206 : « *Les Assemblées locales élisent en leur sein des organes exécutifs pour un mandat de trois (03) ans renouvelable* ».

mobilisation des cotisations des Communes membres ainsi que le transfert du budget de la compétence dédiée à l'intercommunalité, le cas échéant.

Cependant, faut-il seulement ouvrir des espaces publics ou tout simplement impliquer la population pour que les actions de la décentralisation obtiennent une garantie de pérennité, ou de réussite ? La participation est une des conditions nécessaires de réussite, mais non suffisante, raison pour laquelle la promotion de l'intercommunalité peut être un atout non négligeable.

II- La nécessaire promotion de l'intercommunalité : le tremplin de la décentralisation

Il est vrai qu'il faille d'abord compter sur ses propres forces, mais il n'y a pas d'inconvénient à ce que l'accroissement des ressources internes soit accompagné par un accroissement des ressources externes. La décentralisation met en jeu à la fois la décentralisation de la coopération dans un espace décentralisé. Ceci interpelle l'intercommunalité, qui est une éloquente illustration de la réalité et de l'étendue des besoins en la matière, à l'heure où l'action publique se conçoit de plus en plus comme la mise en œuvre concertée de compétences et de moyens complémentaires. Dès lors, l'intercommunalité, comme mode d'organisation basé sur un leadership fort des exécutifs locaux, est non seulement une opportunité à saisir par celles-ci mais, mieux, elle constitue une approche solidaire et un mode de gestion durable des projets structurants et des ressources des territoires. Elle offre un modèle original de gouvernance territoriale à grande échelle en vue de permettre une prise en charge adéquate des problématiques rencontrées.

La commune est donc perçue comme « *l'école de la citoyenneté* ». Après une décennie d'action, force est de constater que les collectivités locales tchadiennes peinent encore à exercer les compétences qui leurs sont transférées. L'intercommunalité doit se réaliser sous la forme d'un projet ou sous la forme de gestion, à travers

un établissement public (A) qui pourra bien germer sur le territoire de la collectivité à statut particulier (B).

A. L'établissement public : support juridique de l'intercommunalité

S'il est clair que les collectivités locales disposent de compétences pour entreprendre des actions de coopération entre elles, « *les transferts de compétences ne peuvent autoriser une quelconque collectivité territoriale décentralisée à établir ou exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit sur une autre*⁸⁵⁰ ». La coopération se traduit plutôt par la mise sur pied d'une structure (établissement public)⁸⁵¹ commune à même de promouvoir des actions de développement dans des domaines relevant des compétences des collectivités associées. Personne morale de droit public à vocation spéciale créée par une autre personne publique, l'établissement public dispose du fait même de son statut, d'un certain nombre d'avantages

⁸⁵⁰ Article 4 de la Loi n°033/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant *répartition des compétences entre l'Etat et les CTD*.

⁸⁵¹ Pour familière qu'elle soit devenue, la notion d'établissement public ne repose pas sur des fondements juridiques clairement établis. Le terme, consacré par ses premières mentions dans le code civil en 1804 et dans la loi de finances pour 1813, est progressivement apparu dans les décennies suivant la Révolution française. La jurisprudence et la doctrine ont progressivement dessiné les contours de la notion. D'un point de vue pratique d'une part, le contentieux des établissements publics a très tôt permis de préciser les règles régissant leur fonctionnement, que ce soit en ce qui concerne leurs droits d'agir en justice (Cass., 22 mai 1822, *Lafarge*), de transiger (CE, 28 février 1825, *Gelly*) ou de posséder des biens et d'être légataires (Cass., 18 novembre 1834, *Feuchères*). Par un arrêt *Caisse d'épargne de Caen* du 5 mars 1856 (Cass., D. 1856 1. 121), la jurisprudence a en outre nettement distingué les établissements publics, personnes publiques faisant partie intégrante de l'administration, des établissements d'utilité publique. D'autre part, à la préoccupation d'ordre essentiellement patrimonial qui avait été au centre de la notion au cours du XIX^{ème} siècle, s'est ajouté ensuite un autre trait, qui marqua si durablement la formule que l'un et l'autre en vinrent à être systématiquement associés. Lire le rapport du Conseil d'Etat français, *Rapport d'étude sur les établissements publics*, rapport adopté en assemblée plénière le 15 octobre 2009. p. 4.

et de sujétions qui font sa spécificité⁸⁵². S'il détient l'exclusivité⁸⁵³ du domaine objet de la coopération, il est encadré dans un domaine spécial⁸⁵⁴.

Le développement local passe de plus en plus aujourd'hui par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Outre le fait que ces structures ne sont pas des collectivités locales, mais de simples établissements publics et qui ne bénéficient pas de la clause de compétence générale ou ne sont pas protégés constitutionnellement, les EPCI sont dirigés par des organes qui ne sont que désignés par les collectivités membres et non élus par les citoyens concernés.

Face à cette situation, les communes sont appelées à se regrouper à un niveau supérieur, autour de projets communs pour valoriser leurs complémentarités, mutualiser leurs ressources et partager leur vision de l'aménagement du territoire. Même si « (...) *l'addition de misères n'a jamais produit de la richesse*⁸⁵⁵ ». Ces dynamiques intercommunales n'ont pas émergé. Elles demeurent encore marginale du fait des contraintes majeures dont les plus importantes sont : la faiblesse et le manque de clarté du cadre organisationnel et juridique, régissant et organisant les initiatives d'intercommunalité. Le législateur tchadien de 2018, comme son devancier de 2000, définit de façon très limitative la coopération et les ententes intercommunales. Au sens de l'article 166 de la Loi n°27/PR/2019 du 27 juin 2019 portant Ratification de l'Ordonnance

⁸⁵² Idem.

⁸⁵³ La création d'un EPCI emporte dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées. Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelques formes que ce soit, dans les domaines de compétences transférées et doivent respecter des règles juridiques très strictes si elles désirent ultérieurement se retirer de ce groupement intercommunal.

⁸⁵⁴ Comme tous les établissements publics, l'Etablissement public territorial est régi par le principe de la spécialité. Il ne peut intervenir que dans le champ des compétences dévolues (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Il n'a pas la compétence générale d'une commune.

⁸⁵⁵ LACHAUME (J-F.), *L'administration communale*, op. cit., p. 28.

n°36/PR/2018 du 06 août 2018, portants statuts des Collectivités Autonomes : *« la coopération et les ententes intercommunales se réalisent sous formes de :*

- *Conseil National pour le Développement des communes (CNDC) ;*
- *Conférence intercommunale au Plan National (CICN) ;*
- *Jumelage⁸⁵⁶ des communes tchadiennes avec les communes étrangères ;*
- *Regroupement des communes d'un même département pour les emprunts garantis par l'Etat. »*

À ce niveau, l'on s'accorde avec Jacques BAGUENARD lorsqu'il écrit à cet effet que *« pour vivre, la coopération a besoin d'une codification minutieuse et claire, pour prospérer ; il lui faut un environnement favorable car c'est une plante fragile qui réclame une attention soutenue et appelle des soins constants. Elle ne pourra s'épanouir que si la collectivité toute entière c'est-à-dire naturellement le pouvoir central ainsi que les autorités locales, mais aussi l'ensemble des citoyens, souhaite ardemment son éclosion et veille à son durable enracinement⁸⁵⁷ ».*

⁸⁵⁶ Le législateur de 2018 pouvait déjà laisser le terme jumelage et utiliser avec élégance celui de la coopération décentralisée pour désigner les relations extérieures des collectivités autonomes. Cette proposition tire les conséquences logiques du choix de terminologie fait par le législateur de 2000 et 2018. Il n'est pas besoin de reprendre à cet endroit le mot jumelage. Car certains auteurs, à l'exemple de Franck PETITEVILLE, le qualifient de désuet.

⁸⁵⁷ BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, PUF, Paris, Que sais-je ? p. 70.

B. Le terrain propice de l'expérimentation de l'intercommunalité au Tchad : la collectivité à statut particulier

Le statut particulier de la ville capitale rappelle les propos de Alain BOCKEL qui dit que « *la capitale de l'Etat a naturellement une importance telle qu'elle peut difficilement être soumise au statut des autres agglomérations urbaines. C'est le siège des pouvoirs publics et les problèmes d'ordre public y intéressent toute la nation ; c'est aussi un centre économique et financier dont dépend l'ensemble du pays, étant donné la grande centralisation qui caractérise l'organisation politique, administrative et économique des pays d'Afrique noire francophone : la capitale est une affaire nationale, l'autonomie restreinte de son statut est la rançon de son importance ; aussi la plupart des États ont-ils aménagé, pour leur capitale, un régime municipal particulier* »⁸⁵⁸. Ce régime particulier de la Ville est perceptible dans la ville de N'Djamena⁸⁵⁹ dans sa subdivision territoriale et, c'est subséquentement la Loi n° 009/PR/2005 qui vient donner la base légale du statut particulier de la Ville.

Le législateur béninois de 2009 aborde la question avec beaucoup d'audace lorsqu'il définit l'organe de l'intercommunalité comme « *un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs Communes à caractère urbain qui en décident la création, autour d'une Commune à statut particulier, en vue*

⁸⁵⁸ Alain (B)., *Administration territoriale et locale*, Encyclopédie juridique de l'Afrique : L'Etat et le droit. Droit constitutionnel et relations internationales. Systèmes budgétaires, financières, fiscaux et douaniers. Organisation judiciaire, procédure et voies d'exécution. Droit des personnes et de famille. Droit des biens. Droit des contrats et de la responsabilité. Droit pénal et procédure pénale, SL : NEA, 3 V, 1982, p. 191.

⁸⁵⁹ A partir de 1956, est créée la commune de plein exercice à Fort-Lamy. Ceci étant, adoptée par l'Assemblée Nationale en sa séance du 3 mai 1962, et promulguée le 22 mai 1962 par le président de la République, Loi n°15/62 du 22 mai 1962 portant organisation municipale urbaine de la République du Tchad constitue une importante directive, sinon la charte communale.

d'exercer à la place et pour le compte des Communes membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi ⁸⁶⁰».

Bien que l'essor de la coopération intercommunale soit redevable des choix opérés par les pouvoirs publics nationaux à travers la mise en place du dispositif légal et réglementaire adapté, l'individualisme, la mauvaise gestion, le sentiment d'autonomie en autarcie et la suspicion de domination empêchent les communes d'arrondissements de se lancer dans l'intercommunalité. Cette absence d'expérimentation se justifie à plusieurs niveaux, soit par ignorance du cadre réglementaire et de l'intérêt de ce transfert, soit par peur de perdre leurs prérogatives.

Une autre forme de coopération décentralisée se rencontre toujours dans le cadre des relations entre la commune de la Ville de N'Djaména et les communes d'arrondissement. C'est à cet effet que l'article 8 al. 3 de la Loi n°009/PR/2005 du 15 juillet 2005, portant Statut particulier de la Ville de N'Djaména, prévoit que les communes d'arrondissements pourront convenir du transfert, au conseil communal et avec l'accord de ce dernier, de la gestion des matières de leur compétence pour lesquelles l'intervention du conseil communal s'avère appropriée. Par cet accord, la commune de la Ville de N'Djaména peut se voir confier l'exécution des tâches relevant du domaine des communes d'arrondissement, dans l'intérêt de chacune des parties. Yémingar YEDJIBAYE a même le mérite d'affirmer qu' « étant "la clé de voûte" de la décentralisation, l'intercommunalité sert aussi de terrain d'apprentissage et de source d'inspiration pour les collectivités territoriales qui, par leur élan, s'engagent dans les accords de coopération avec les partenaires extérieurs⁸⁶¹ ». La réussite de ce partenariat doit commencer par la mutualisation des rapports entre les collectivités elles-mêmes au plan interne. Autrement dit, la réussite de la décentralisation passe par la

⁸⁶⁰ La Loi n°2009-17b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

⁸⁶¹ YEMINGAR (Y)., *La coopération décentralisée comme facteur d'intégration communautaire : l'approche française, source d'inspiration des pays francophones des sous-régions CEMAC et CEDEAO*, Thèse de doctorat en droit, Université de Poitiers, juin 2010, pp.13 – 14.

réussite de celle en interne, et c'est en elle que se joue l'avenir de cette politique de décentralisation.

Conclusion

À travers les processus de décentralisation en cours, qui ont vu émerger de nouveaux acteurs, le développement local ne pourra que profiter de la présence de ces acteurs dotés d'autorités et de compétences dans la limite des compétences qui leur sont dévolues par la loi, et d'initiatives en matière de développement local. Elles peuvent mobiliser les autres acteurs dans des programmes de coopération de territoire à territoire, favorisant le rapprochement et le développement mutuel des acteurs impliqués.

Malgré la vitalité et la pertinence des projets de la coopération intercommunale, l'on observe que les relations au sein des collectivités ont connu de refroidissement. Cet état de fait est dû en partie à la récurrente instabilité des autorités communales, au manque de ressources financières et humaines adéquates, au défaut de la participation citoyenne et la seine gestion des affaires locales. Comme solution pour la réussite de la coopération, la commune doit impliquer la population à tous les niveaux de sa politique de développement. Ceci, pour transformer les populations de simples bénéficiaires que l'on a toujours voulu qu'elles soient des actrices dans la gestion des affaires les concernant. Le renforcement de la capacité des agents et l'expérimentation de l'intercommunalité paraissent à ce stade nécessaire pour la conduite de la destinée des collectivités dans leur ensemble.

Les besoins en matière de développement économique et social des différentes communes de traiter les problèmes à un niveau supra-communal sont évidents. Toutes ces raisons n'ont pas poussé les élus à dépasser l'échelle communale. Compte tenu des nombreuses crises urbaines que connaissent les collectivités, l'incapacité du pouvoir local et central à résoudre les problèmes engendrés par l'exode rural et les quartiers spontanés, la solution est surtout de créer un cadre de coopération intercommunale qui prendra en charge l'ensemble du développement urbain de la ville.

Le citoyen dans le processus de la décentralisation. Réflexion sur la participation à la politique locale au Tchad

Par

DOUNA NANG-WEYE Dieudonné

*Docteur Ph. D en Droit public de Université de Dschang
(Cameroun)*

Courriel : www.dieuweye@gmail.com

Résumé

La décentralisation en cours au Tchad a impulsé une mutation statutaire du citoyen. Figure emblématique de la République, il est aujourd'hui la condition humaine de l'existence de la vie locale par sa participation politique. Ce statut politique lui permet de participer à l'ensemble des activités susceptibles d'influencer la vie politique locale. Sous cet angle, le citoyen est investi des prérogatives et d'outils importants qui font de lui le titulaire du pouvoir local et un acteur dans le fonctionnement de la collectivité. Pour autant, cette gamme d'outils n'offrent qu'une forme minimale de participation à la politique locale. Ceci, en raison de la minoration de la place du citoyen dans l'impulsion et la préservation des intérêts locaux. Il se trouve qu'en dehors des mécanismes électoraux et de représentation politique, les possibilités de participation citoyenne au développement et au contrôle du fonctionnement de l'administration locale sont largement réduites. L'amélioration de cet état de chose est à inscrire dans les réformes à venir.

Mots clés : *Citoyen – Décentralisation – Participation politique – Cité locale – Tchad.*

Introduction

La démocratisation de la vie politique tchadienne amorcée en 1990 charrie désormais une gouvernance locale en émergence. Cette gouvernance, qui est une forme de développement local et durable⁸⁶², est l'une des spécificités du nouveau constitutionnalisme africain⁸⁶³. Pour l'essentiel, il s'est agi de libérer l'autorité centrale des responsabilités que les périphéries peuvent exercer le mieux⁸⁶⁴. L'objectif affiché est de rapprocher l'Administration des administrés, de revitaliser la démocratie en la faisant fonctionner suivant des registres de concertation citoyenne, afin de répondre aux attentes du citoyen d'autant plus facilement.

À la vérité, l'option de la décentralisation faite par le constituant tchadien en 1996 répond à un double mouvement. D'une part, cette nouvelle donne est une réponse à l'ampleur des revendications du citoyen en quête de responsabilité. D'autre part, elle est la résultante des injonctions des instances internationales qui, à l'aune des principes libéraux, conditionnent leurs aides à un recentrement de l'Etat sur ses missions régaliennes⁸⁶⁵. Sous cet angle, la décentralisation apparaît comme une des réponses à la crise de gouvernabilité de l'État⁸⁶⁶, et une condition nécessaire à l'enracinement de la démocratie et du développement local⁸⁶⁷.

Or, le constituant tchadien postindépendance se gardait de voir en la décentralisation un mécanisme important de construction de

⁸⁶² TALBOT (D.), « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par pays », in *Développement durable et territoire*, Dossier n°7, 2006, pp. 1 et ss.

⁸⁶³ CABANIS A. et MARTIN (M.-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruyant-Academia, 2010, p. 161.

⁸⁶⁴ ROSENBAUM (A.), « Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience », *RFDA*, n°88, Octobre-Décembre 1998, p. 510.

⁸⁶⁵ VENARD (J.-L.), « Bailleurs de fonds et développement local », in JAGLIN S. et DUBRESSON A. (Dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Paris, Karthala, 1993, p. 25.

⁸⁶⁶ OTAYEK (R.), « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir des situations africaines », *CEAN-IEP-Université de Bordeaux*, 2005, p. 3.

⁸⁶⁷ ALIYOU (S.), « Décentralisation territoriale et développement au Cameroun », *Annales de la FSJP de l'Université de Dschang*, T. 20, 2018, p. 276.

l'appareil public. Cette tendance s'est d'ailleurs amplifiée sous l'égide des régimes militaires et autoritaires, plus centralisateurs dans leur mode de gouvernement. Mais la tendance à la centralisation s'est quasiment inversée avec la transition démocratique⁸⁶⁸. Depuis lors, la donne est tournée dans le sens d'une nouvelle répartition des compétences et des responsabilités entre le centre et les périphéries en quête de participation à la politique.

La décentralisation en cours au Tchad trouve son expression juridique dans la Constitution de 1996 révisée⁸⁶⁹ et les lois de 2000 sur la décentralisation⁸⁷⁰. Mais ce processus visant la bonne gouvernance locale n'a pris son envol qu'avec les premières élections locales de 2012⁸⁷¹. Ces élections posent les jalons de la participation à la politique des cités locales, où le citoyen a désormais une « voie » de peser sur le destin de sa communauté. D'autant plus que ses problèmes et ses demandes sociales sont pris en charges au plus près de son lieu de vie, par des autorités de proximité. Dès lors, saisir la participation du citoyen à la politique locale, dans la dynamique actuelle de la décentralisation tchadienne, permet de mesurer le degré de la gouvernance locale par le bas. Cela dit, préalablement à tout développement substantiel, il est impérieux d'opérer quelques éclairages conceptuels.

À cet effet, retenons d'emblée que le mot citoyen est emprunté au latin *civitas*, qui signifie la cité, la ville⁸⁷². Le citoyen est alors celui qui habite le territoire ou un pays. Au sens du droit, c'est un mot qui

⁸⁶⁸ BELEMGOTO BEKOUTOU (N.), *La décentralisation*, CEFOD, N'Djamena, Coll. Droit pour tous, pp. 3 et ss.

⁸⁶⁹ La Constitution du 31 mars 1996 révisée a consacré une décentralisation à quatre (4) niveaux, notamment la Communauté rurale, la Commune, le Département et la Région. La Constitution du 04 mai 2017 révisée en a réduit à deux (2), à savoir la Commune et la Province. Il y eut certes par le passé, des modes d'articulation entre le centre et les périphéries, fondées sur une redistribution des pouvoirs entre l'Etat et des collectivités locales – Communes, Départements, Régions. Toutefois, ces réformes n'eurent jamais le caractère global et systématique dont peut se prévaloir la décentralisation actuelle.

⁸⁷⁰ V. *Recueil des lois et règlements sur la décentralisation*, CEFOD, 2012, pp. 67 et ss.

⁸⁷¹ BAÏDESSOU (S.), *Des élus locaux pour le Tchad*, EISA, p. 10.

⁸⁷² GAILLE (M.), *Le Citoyen*, Paris, Flammarison, 1998, p. 12.

permet de doter l'individu d'une légitimité juridique lui permettant de devenir officiellement membre d'un pays ou d'une communauté. Sous cet angle, le citoyen est un terme par lequel on désigne tous ceux qui, dans un État organisé, jouissent de mêmes droits et obéissent aux mêmes lois. Ainsi, le statut de citoyen renvoie-t-il à l'image dans laquelle une communauté choisit de se reconnaître. L'appartenance à cette communauté entraîne la reconnaissance à celui-ci de prérogatives spécifiques, qui se concrétisent par la jouissance d'un certain nombre de droits. Si au départ le citoyen était attaché à la République⁸⁷³ qui lui a bâti ses bases culturelles et historiques, au fil des ans, du moins aujourd'hui, compte tenu de certains enjeux qui s'imposent aux États, il se déploie davantage dans les périphéries. Il a même traversé les frontières⁸⁷⁴. Ainsi, le citoyen peut-il être décrit suivant plusieurs modèles. Ramené dans le cadre de la décentralisation, le citoyen peut être appréhendé comme tout membre d'une collectivité locale qui exerce ses droits et obligations pour le bien commun. L'idée d'un citoyen politique s'inscrit en écho avec la liberté politique qui lui est reconnu dans le cadre de la décentralisation.

La décentralisation⁸⁷⁵ qui est un processus d'aménagement et d'organisation de l'Etat unitaire, revêt plusieurs acceptions qui peuvent soit s'exclure, soit se compléter⁸⁷⁶. Mais le sens qui s'impose pour notre étude est celui d' « *un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine ou à un service de*

⁸⁷³ KEUDJEU DE KEUDJEU (J.-R.), « Citoyenneté et République dans le constitutionnalisme africain », *Revue CAMES/SJP*, n°001, 2016, pp. 101-122.

⁸⁷⁴ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La libre circulation des personnes en zone CEMAC : heurs et malheurs d'un droit fondamental », *Revue Juridique et Politique*, n°3, 2018, p. 376.

⁸⁷⁵ La centralisation est l'opposée de la décentralisation territoriale. Dans un système centralisé, toutes les décisions ont pour origine l'Etat, seule personne juridique reconnue et habitée à les prendre sur toute l'étendue du territoire nationale. Les décisions prises relèvent des organes centraux. La déconcentration se situe à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation. Dans la déconcentration, les compétences sont déléguées à des agents ou organismes locaux appartenant à l'administration de l'Etat et soumis au pouvoir hiérarchique.

⁸⁷⁶ La décentralisation est administrative ou territoriale, politique et financière ou fiscale.

s'administrer lui-même sous le contrôle de l'État, en lui dotant de la personnalité juridique, d'autorités et de ressources propres »⁸⁷⁷. Cette définition permet de mettre en exergue la distinction qu'il y a lieu de faire entre la décentralisation territoriale qui nous intéresse ici et la décentralisation technique⁸⁷⁸. Ainsi, décentraliser c'est non seulement rapprocher les lieux de prise de décision du citoyen, mais c'est aussi permettre à ce dernier d'être acteur de son devenir⁸⁷⁹. Ceci implique la mise à la disposition du citoyen des mécanismes d'expression ou de participation à la politique locale.

Participer à la politique locale, c'est y prendre part, en mobilisant ses capacités et ses ressources physiques, matérielles et intellectuelles. La participation à la politique locale peut renvoyer à l'intérêt que le citoyen porte aux affaires locales qui transcendent les préoccupations personnelles pour rechercher le bien commun⁸⁸⁰. Suivant cette orientation, l'on peut résumer cette participation à la politique locale en un ensemble des activités, individuelles ou collectives, susceptibles de donner au citoyen une influence sur le fonctionnement du système politique local.

Cette appréhension met en évidence le fait que la décentralisation s'est imposée pour répondre aux divers besoins du citoyen et lui permettre de s'affirmer aussi bien dans son cadre de vie immédiat que dans la collectivité nationale. À ce propos, il est convenu de dire que le citoyen constitue la condition humaine de l'existence de la décentralisation. Dans cette perspective, la décentralisation lui confère un statut éminent qui fait de lui un membre d'une collectivité, titulaire des droits et obligations. Par l'exercice de ces droits et obligations, le citoyen doit participer à bâtir

⁸⁷⁷ GUINCHAR (S.) et DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques*, 25^e éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 659.

⁸⁷⁸ La décentralisation par service répond à des exigences techniques et de bonne gestion et consiste à reconnaître la personnalité morale à un établissement public pour la gestion autonome d'une activité spécifique déterminée par l'Etat.

⁸⁷⁹ BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, Paris, PUF, 2004, p. 124.

⁸⁸⁰ OLINGA (A.-D.) et BIGOMBE LOGO (P.), « La participation politique locale et communautaire dans la dynamique de la mise en œuvre de la Constitution du 18 janvier 1996 », in ONDOUA A. (Dir.), *La Constitution du 18 janvier 1996. Bilan et perspective*, Yaoundé, Afrédit, 2008, p. 187.

sa cité locale suivant plusieurs formes. Via le bénévolat au militantisme en passant par le financement participatif. La présente étude s'intéresse à toutes ces formes de participation, mais de manière spécifique à celles qui sont formellement établies et impulsées par les pouvoirs publics locaux. C'est ce qui est perçu dans ce registre comme des procédés de participation à la politique locale⁸⁸¹.

En réalité, la participation du citoyen à la politique locale l'oblige de sortir de l'individualisme pour s'assumer comme partie d'un tout dont il est solidaire⁸⁸². Pour autant, l'effectivité de cette participation exige un environnement dans lequel l'idée de bien commun prend corps, où le jeu démocratique se forge, se consolide, où l'habitude de participer à la vie politique s'enracine ; et ce, suivant des mécanismes appropriés. Ainsi, se pose-t-il la question de l'aménagement des conditions et des modalités de participation du citoyen à la détermination des choix collectifs et à la gestion des affaires publiques locales. Dès lors, la question centrale qui surgit est la suivante : comment la participation du citoyen à la politique locale est saisie par le droit tchadien de la décentralisation ?

Cette préoccupation fondamentale ne peut appréhender la participation à la politique locale dans toute sa dynamique, sa progressivité, et reculades. Elle élague alors l'observation du « fait local » qui conduirait aux jugements de valeur sur une décentralisation qui n'a pas encore un encrage solide. Étant un processus, la démarche de cette réflexion a le mérite d'analyser la pertinence des mécanismes juridiques de participation citoyenne à la politique locale. D'autant plus que c'est l'activisme citoyen qui tient les rênes du devenir local⁸⁸³. Cela est admis, par le truchement d'une

⁸⁸¹ OLINGA (A.-D.) et BIGOMBE LOGO (P.), « La participation politique locale et communautaire dans la dynamique de la mise en œuvre de la Constitution du 18 janvier 1996 », in ONDOUA A. (Dir.), *La Constitution du 18 janvier 1996. Bilan et perspective, op. cit.*, p. 188.

⁸⁸² *Ibid.*, p. 187.

⁸⁸³ MBALLA OWONA (R.), « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel en Afrique », in ONDOUA M. et ABANE ENGOLO (P.-E.) (Dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 138.

mobilisation des textes, il apparaît qu'en droit de la décentralisation tchadien, la participation du citoyen à la politique locale fait l'objet d'un traitement ambivalent.

Ce constat procède du caractère dual des perspectives de participation du citoyen à la politique locale. Cette dualité se manifeste par la valorisation de la participation politique électorale (I) et la faible appréhension de la participation politique non électorale (II).

I. La valorisation de la participation politique électorale

Figure emblématique de la République⁸⁸⁴, le citoyen est aujourd'hui au centre des mutations de la vie politique locale. Le mouvement démocratique amorcé au Tchad en 1990 constitue le cadre structurant de ces mutations. Les lois de 2000 sur la décentralisation vont favoriser l'émergence d'un citoyen politique et l'ériger en un acteur principal dans le jeu électoral. Les premières élections locales de 2012⁸⁸⁵ sont l'expression de la reconnaissance du citoyen comme titulaire du pouvoir politique local (A) et de sa légitimation dans son exercice (B).

A. Le citoyen comme titulaire du pouvoir politique local

Le citoyen local est un élément participant de la définition de la décentralisation au Tchad. Dès lors, comme vis-à-vis de la République ou des autorités des pouvoirs constitués⁸⁸⁶, le citoyen n'est pas seulement un sujet de droit individuel ; il est aussi détenteur d'une part de la souveraineté politique locale. Cette prérogative fait de ce citoyen, constitué en collectivités ou en communautés, le titulaire du droit de vote (1) et d'éligibilité (2).

⁸⁸⁴ KEUDJEU DE KEUDJEU (J.-R.), « Citoyenneté et République dans le constitutionnalisme africain », *op. cit.*, pp. 100 et ss.

⁸⁸⁵ BAÏDESSOU (S.), *Des élus locaux pour le Tchad*, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁸⁶ ALLAH-ADOUMBEYE (D.), « La désignation des autorités des pouvoirs constitués dans le constitutionnalisme en Afrique », *Annales de l'Université de N'Djamena*, Série B, n°07, 2019, p. 8.

1. La reconnaissance au citoyen local du droit de vote

Jusqu'à une période récente, les instances exécutives des administrations locales tchadiennes sont demeurées sous la dépendance du pouvoir central⁸⁸⁷. Cette dépendance est demeurée jusqu'aux élections de 2012. Depuis lors, et comme la décentralisation étant par principe démocratique et postulant la responsabilisation du citoyen local, la conduite des affaires locales ne le sera plus par des organes nommés, mais par des autorités investies par le citoyen lui-même. L'identification de la décentralisation à la démocratie postule ainsi que s'il est acquis que le citoyen est le principal concerné par les affaires locales, le pouvoir local viendrait de lui, et l'ensemble de ceux qui prétendent l'exercer ne devraient l'être que par sa désignation.

L'élection, élément structurant de la démocratie locale⁸⁸⁸, est ainsi, pour reprendre Stéphane DOUMBE BILLE, « *un système de représentation politique* »⁸⁸⁹ et l'essence même d'une liberté politique du citoyen local. Parce que, en principe, l'élection est la voie royale par laquelle le citoyen se prononce sur les questions qui engagent le destin de sa cité⁸⁹⁰, la participation au jeu électoral au niveau local est l'un des moyens idoines pour mesurer le degré de la participation politique locale⁸⁹¹. C'est fort de cela que le constituant tchadien consacre ce mécanisme au profit du citoyen local. Il trouve son répondant à l'article 215 de la Constitution de 2018 révisée qui dispose que « *Les Collectivités Territoriales Décentralisées*

⁸⁸⁷ BELEMGOTO BEKOUTOU (N.), « Une déconcentration dynamique pour la mise en œuvre d'une décentralisation harmonieuse », *Revue Juridique et Politique*, n°1, 2013, p. 49.

⁸⁸⁸ REGOURD (S.), « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : Genèse d'une problématique », *RDP*, 1994, pp. 962 et ss

⁸⁸⁹ DOUMBE BILLE (S.), « L'élection en droit administratif », *RDP*, 1992, p. 1066.

⁸⁹⁰ BITJOCA LIBRIS (G.), « L'élection comme mode de (ré) fondation du pouvoir d'Etat en Afrique », in *Pouvoirs et États en Afrique francophone* Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2010, p. 145.

⁸⁹¹ OLINGA (A.-D.) et BIGOMBE LOGO (P.), « La participation politique locale et communautaire dans la dynamique de la mise en œuvre de la Constitution du 18 janvier 1996 », in ONDOUA A. (Dir.), *La Constitution du 18 janvier 1996. Bilan et perspective*, op. cit., p. 190.

s'administrent librement par des Assemblées élues qui règlent par leurs délibérations les affaires qui leur sont dévolues par la Constitution ». Cette disposition fait de l'élection la modalité essentielle de la participation du citoyen à la vie politique locale. Cette participation est appréhendée ici sous l'angle du droit de vote, qui est une prérogative par laquelle des citoyens désignent parmi eux des représentants qui se chargent en leur nom et à leur place de décider des affaires locales. Le droit de vote trouve ainsi un cadre approprié d'existence. Le vote est direct et secret ; y participent tous les citoyens tchadiens locaux âgés de dix-huit (18) ans, jouissant de leurs droits civiques et politiques, inscrits sur les listes électorales⁸⁹².

Au Tchad, les élections locales désignent en fait les élections provinciales et communales⁸⁹³. Le premier essai électoral pluraliste de 2012 au niveau des Communes a aménagé un confortable espace de participation politique au citoyen. Bien que depuis lors d'autres élections locales n'aient pas eu lieu, la vie politique locale en a néanmoins gagné en vitalité et le citoyen a participé directement à la désignation de ses dirigeants appelés à gérer certaines affaires le concernant. Ce qui signifie que la participation directe du citoyen à la politique locale peut passer autant par son statut d'électeur que par le biais de son éligibilité.

2. La reconnaissance au citoyen local du droit à l'éligibilité

La mutation du paysage institutionnel des collectivités locales tchadiennes n'a pas seulement induit la participation politique locale du citoyen en tant qu'électeur. Elle lui a conféré aussi, en termes de droits, la possibilité d'être éligible⁸⁹⁴. L'éligibilité est l'aptitude juridique d'un citoyen à être élu⁸⁹⁵. La Déclaration des droits de 1789 interpellait déjà à propos de ce principe de l'égalité pour tous, tant à

⁸⁹² Art. 3 de la loi n°033/PR/2019 portant Code électoral.

⁸⁹³ Art 212 de la Constitution de 2018 révisée.

⁸⁹⁴ BAÏDESSOU (S.), *Des élus locaux pour le Tchad*, op. cit., pp. 24 et ss.

⁸⁹⁵ CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 851.

être électeur qu'à être élu. Elle dispose clairement que « *tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants, à la formation de la loi* »⁸⁹⁶.

Le constituant tchadien a souscrit à ce courant universel des droits de l'Homme⁸⁹⁷. Il est repris par la loi n°003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des collectivités territoriales décentralisées. L'éligibilité du citoyen local constitue la face passive de son droit de vote. Elle n'est jamais une fonction ; elle n'a qu'une nature : celle de droit⁸⁹⁸. Droit fondamental à l'affirmation du citoyen⁸⁹⁹, l'éligibilité est nécessaire à l'expression de la participation politique locale. Cette prérogative est stimulée chez le citoyen local par la manifestation d'une intention et la déclaration d'une prétention, contribuant à la gestion des affaires publiques locales. Le droit à l'éligibilité caractérise ainsi la situation de ceux qui remplissent les conditions légales pour se porter candidats aux élections, comprises ici sous l'angle des élections locales. Ce droit permet au citoyen local d'être investi du mandat de gouverner.

Il reste tout de même que la participation du citoyen à l'élection ne saurait se faire sans exigences. Cela étant admis, l'élection aux Conseils provincial et municipal est ouverte aux tchadiens⁹⁰⁰ de deux sexes remplissant les conditions fixées par la loi n°003/PR/2000 précitée⁹⁰¹. Les candidatures sont présentées par les partis politiques sous forme de listes complètes. Les listes doivent correspondre au nombre de sièges en jeu. L'interdiction faite au

⁸⁹⁶ Art. 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

⁸⁹⁷ Art. 3 de la Constitution de 2018 révisée.

⁸⁹⁸ KASSABO (L.-D.), « Le contentieux de l'élection présidentielle », *Afrilex*, 2014, p. 12.

⁸⁹⁹ DOUNA NANG-WEYE (D.), « L'articulation des droits fondamentaux dans les Constitutions tchadiennes post-transitions : contribution à la garantie normative des droits fondamentaux », *RIDSP*, Vol. 1, n°2, 2021, p. 14.

⁹⁰⁰ Les élections locales sont ouvertes aux tchadiens naturalisés depuis au moins deux (2) ans. L'exigence de nationalité d'origine est donc abandonnée.

⁹⁰¹ Ces conditions sont entre autres : être âgé de vingt-cinq (25) au moins, être inscrit sur une liste électorale, jouir de ses droits civiques et politiques, résider depuis au moins un (1) an sur le territoire de la collectivité concernée ou avoir des attaches notoire avec la Commune ou la Province. V. art. 10.

citoyen d'être éligible est sanctionnée par le juge⁹⁰². Sous cet angle, le juge administratif tchadien n'est pas moins un juge de la protection du droit à l'éligibilité revendiqué par le citoyen. Il a été conduit, à la demande des candidats aux élections communales de 2011, à censurer la rupture de la légalité des citoyens devant la loi : « *en n'observant pas la loi électorale pour fixer la date du scrutin comme elle l'a fait, à trois (03) mois et douze (12) jours soit moins de six (06) mois avant le jour du scrutin, la CENI a privé un certain nombre de citoyens de l'exercice de leur droit fondamental d'être éligibles, car cette date ainsi fixée ne leur permet pas de se décharger et se porter candidats ; qu'il y a rupture de la légalité des citoyens devant la loi* »⁹⁰³.

En tout état de cause, le citoyen local tchadien est un être qui a vocation à la participation politique à travers les droits électoraux qui lui sont reconnus. C'est l'expression de ces droits, qui l'érige en représentant du pouvoir local.

B. Le citoyen comme représentant du pouvoir politique local

Plus encore qu'un électeur ou candidat, le citoyen participe, par le truchement des instances de décision élues, à la définition et à la gestion des affaires locales. C'est au sein de ces instances que ce citoyen exerce son pouvoir de représentation. La représentation locale, corolaire de l'aptitude juridique à être élu, est le fait qu'un citoyen agisse ou parle, non pas en son nom propre, mais au nom d'un groupe ou d'une communauté. Ceci, notamment, par le lien de consubstantialité qui unit la décentralisation à la démocratie⁹⁰⁴. Au Tchad, la représentation locale prend corps dans les instances provinciales et communales⁹⁰⁵.

⁹⁰² NGARASSEM (N.), « La compétence du juge tchadien en matière électorale », *Annales de l'Université de N'Djamena*, Série B, n°06, 2018, pp. 15 et ss.

⁹⁰³ Arrêt n°008/CS/CJ/SS/11 du 16 septembre 2011.

⁹⁰⁴ REGOURD (S.), « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie : Genèse d'une problématique », *op. cit.*, p. 963.

⁹⁰⁵ Art. 212 de la Constitution de 2018 révisée.

Si la Province est « *l'échelon de conception et de planification régionale de l'action économique et sociale de l'État* »⁹⁰⁶, la Commune est une collectivité de proximité. En attendant l'effectivité des élections provinciales, les élections municipales de 2012 confortent l'idée selon laquelle la Commune, par sa proximité, « *est comme la famille avant l'État* »⁹⁰⁷. C'est d'ailleurs en son sein que « *naissent les premiers sentiments qui attachent les hommes au sol natal* »⁹⁰⁸. Ainsi, à travers la représentation locale et en tant qu'entité décentralisée, la Commune se dote des organes délibérants et exécutifs.

Le Conseil municipal joue un rôle important, en ce qu'il est responsable de l'organisation de l'administration communale⁹⁰⁹. Il est l'organe délibérant de la Commune à qui incombe la charge de défense des intérêts de la Commune. C'est ainsi que le Conseil est responsable de l'organisation de l'administration communale. Il programme des actions de développement économique, social et culturel de la Commune⁹¹⁰. Plus spécifiquement, le Conseil Municipal est compétent pour les questions concernant : le plan national de développement de la Commune ; le schéma directeur d'aménagement urbain ; le plan d'occupation du sol ; l'éducation et la formation professionnelle ; la santé, l'eau et énergies ; l'impôt, taxes et budget ; l'assistance aux personnes nécessiteuses, *etc.*⁹¹¹. Les attributions

⁹⁰⁶ Art. 3 de la loi n°002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des Collectivités Territoriales Décentralisées.

⁹⁰⁷ La Commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Aux termes de l'article 34 de la loi n°02/PR/2000, ont le statut de Commune les Chefs-lieux des Régions, les Chefs-lieux des Départements et les Chefs-lieux des Sous-préfectures. Ces localités ne peuvent cependant jouir pleinement du statut de Commune que si elles ont un niveau de développement leur permettant de disposer des ressources nécessaires pour leur fonctionnement.

Certaines Communes peuvent bénéficier d'un statut particulier défini par la loi. C'est le cas notamment de la Ville de N'Djamena.

⁹⁰⁸ BELEMGOTO BEKOUTOU (N.), « Une déconcentration dynamique pour la mise en œuvre d'une décentralisation harmonieuse », *op. cit.*, p. 45.

⁹⁰⁹ La composition du Conseil Municipal tient compte de la démographie. Elle va de 13 à 35 membres.

⁹¹⁰ Art. 44 de la loi n°02/PR/2000, précitée.

⁹¹¹ Art. 45 de la loi n°02/PR/2000, précitée et 107 de l'ordonnance 0036/PR/2018, précitée

dévolues au Conseil municipal le mettent au cœur de l'exercice de la démocratie locale⁹¹².

Comme tout organe délibérant, le Conseil municipal exerce ses fonctions dans le cadre des sessions ordinaires et extraordinaires. Il cohabite avec un organe Exécutif en charge de la gestion quotidienne des affaires locales⁹¹³. Ne pouvant tout faire dans le cadre des sessions ordinaires et extraordinaires de courte durée, le Conseil est amené à se doter d'un organe de gestion, qui conditionne le fonctionnement effectif et efficace de l'administration locale. C'est à juste titre que l'article 217 de la Constitution de 2018 révisée l'habilite à élire en son sein un organe Exécutif qui est responsable devant lui.

L'organe Exécutif de la Commune au Tchad est constitué en forme pyramidale, en ce sens qu'il est composé d'un Maire, assisté d'un bureau comprenant ses adjoints, un Secrétaire et son adjoint⁹¹⁴. Partant de cette pyramide l'on comprend que le Maire est l'administrateur principal de la Commune. Toutefois, il peut par arrêté, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints⁹¹⁵.

En général, le Maire est chargé, sous l'autorité du Conseil municipal et de l'autorité de tutelle, de conserver et d'administrer les propriétés de la Commune ; gérer ses revenus, préparer et présenter le budget et ordonner les dépenses ; passer les actes de vente, partage, accepter des dons et legs, acquisition, transaction autorisées par la loi ; pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ; veiller à la protection de l'environnement ; souscrire aux marchés ; pourvoir aux emplois communaux, *etc.*⁹¹⁶. Le Maire assure également l'autorité de police municipale en ce qui concerne le maintien du bon ordre, la

⁹¹² DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 80.

⁹¹³ Art. 54-58 de la loi n°02/PR/2000, précitée.

⁹¹⁴ Art. 2-6 du Décret n°1645/PR/PM/MATD/2012 fixant attributions et modalités de désignation du secrétaire général de la Commune.

⁹¹⁵ Pour plus de précision sur les attributions des adjoints au Maire, v. les art. 143-147 de l'ordonnance 0036/PR/2018, précitée.

⁹¹⁶ Art. 64 de la loi n°02/PR/2000, précitée et de l'ordonnance n°0036/PR/2018, précitée.

sureté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique, sous réserve notamment des attributions dévolues au représentant de l'Etat⁹¹⁷.

Il ressort de tout ce qui précède qu'étant un acteur incontournable dans le façonnage du destin de la cité locale, le citoyen est investi des prérogatives et d'outils importants lui permettant de participer à la vie politique locale. Si cet éventail d'outils sus-décrit atteste de la valorisation de la participation politique du citoyen, cette vision doit, à certains égards, être nuancée en raison de la minoration de la participation politique non électorale du citoyen.

II. La minoration de la participation politique non électorale

Limitée dans le temps et généralement biaisée par plusieurs facteurs, la participation politique électorale ne semble pas être propice à une participation constructive du citoyen à la vie locale⁹¹⁸. Elle est comme « *une fiction de participation figée* »⁹¹⁹, pour reprendre le Professeur Jean NJOYA. À la vérité, c'est en dehors du cadre électoral qu'il est possible de participer efficacement à la politique locale, celle qui vise le bien commun et l'amélioration concrète des conditions de vie. Or, l'analyse du dispositif normatif révèle une faible institutionnalisation publique de cette forme de participation. À y voir de près, la notion de participation à la vie politique locale n'apparaît de manière expresse que dans le cadre électoral et de représentation. En conséquence, les perspectives de participation en dehors de ce cadre, à l'impulsion du développement local (A) et au contrôle (B), restent minorées.

⁹¹⁷ Art. 67 de la loi n°02/PR/2000, précitée.

⁹¹⁸ MOCTAR DIALLO (A.), « Penser la démocratie au-delà des élections », *Éthique publique*, Vol. 13, n°2, 2011, p. 3.

⁹¹⁹ NJOYA (J.), « Gouvernance locale et démocratie « représentative » au prime de la participation citoyenne », *RAEPS*, n°1, 2016, p. 26.

A. L'absence des mécanismes citoyens d'impulsion du développement local

La participation politique dans le cadre de la décentralisation ne se fait pas seulement à travers le statut d'électeur et par le biais de représentation. À défaut d'un pouvoir d'influence directe sur la gestion des affaires au sein de sa cité, le citoyen doit être à mesure de contribuer indirectement à la prise de décision. Mais à l'analyse, le législateur tchadien de la décentralisation semble avoir une approche réductrice de la participation politique. Ceci se traduit par la non reconnaissance des mécanismes individuels (1) et collectifs (2), par lesquels un citoyen ou un groupe peut former à l'intention des élus locaux, des propositions tendant à impulser le développement.

1. La non reconnaissance des mécanismes d'initiatives individuelles

La participation publique aux affaires locales, en tant que droit fondamental au cœur de la démocratie locale, donne au citoyen la possibilité de peser sur les décisions des organes représentatifs qui ont une influence sur sa vie et la collectivité⁹²⁰. Cette possibilité fait du citoyen un véritable acteur dans la gestion des affaires de sa cité. Sous cet angle, le citoyen local passe du statut de sujet à celui de collaborateur de l'action locale. C'est d'autant plus que les rapports qui se nouent dans le cadre de la décentralisation sont présumés être des rapports de proximité, impliquant la connaissance des affaires locales et la possibilité d'accéder aux organes locaux⁹²¹. Cet état de fait est à l'origine du développement des mécanismes d'initiatives individuelles, au-delà du mécanisme de représentation, pour

⁹²⁰ Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *La participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe*, p. 4.

⁹²¹ KENFACK (J.), « Les perspectives de participation offertes par l'avènement des collectivités territoriales décentralisées », in ONDOUA A. (Dir.), *La Constitution du 18 janvier 1996. Bilan et perspective*, op. cit., p. 206.

encourager la participation du citoyen et renforcer la démocratie locale⁹²².

La participation à la politique locale par voies d'initiatives individuelles est envisagée en termes du droit de prise d'initiatives de chaque personne physique ou morale de formuler, à l'intention de l'Exécutif local, toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité locale et à améliorer son fonctionnement. Cette forme de participation met en avant l'idée que la décentralisation a aménagé au citoyen un espace de vie dans lequel il réalise son rêve d'un avenir meilleur ; et de ce fait, le citoyen lui doit ce qu'il est devenu dans la collectivité. Dans cette approche utilitaire, il s'agit d'une impulsion par le bas, susceptible de secouer l'inertie des autorités locales.

En réalité, la participation par voies d'initiatives individuelles n'implique pas un pouvoir de décision ni celui d'imposition des conditions aux organes locaux. Elle les sert à fournir de base de connaissances et de réservoir d'expertise à l'effet d'orienter leur action, dans le sens de la satisfaction réelle des intérêts collectifs des membres de la cité locale. Ce faisant, la prise de décision et les politiques locales peuvent être mieux adaptées et plus intelligentes. Le citoyen devient une source d'innovation et d'informations.

Dans le cadre de la décentralisation et en dehors de la représentation, les moyens à travers lesquels le citoyen peut participer individuellement à la vie politique locale sont très divers. Il s'agit des référendums, des consultations publiques en réunion, des panels de citoyens, des conseils de quartier et des jeunes. La législation tchadienne sur la décentralisation ne reconnaît pas toutes ces formules. De tels moyens sont pourtant consacrés par les législations d'autres pays⁹²³. Au-delà de ces moyens, aucune disposition constitutionnelle et législative n'autorise le citoyen à formuler des

⁹²² NJOYA (J.), « Gouvernance locale et démocratie « représentative » au prime de la participation citoyenne », *op. cit.*, p. 33.

⁹²³ V. le Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *La participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe*, *op. cit.*, 24 p.

propositions à l'intention de l'Exécutif local. Cette possibilité se perçoit pourtant dans les législations de certains pays africains, à l'instar du Code des collectivités locales du Cameroun qui dispose que : « *Toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'Exécutif Communal ou Régional, toutes propositions tendant à impulser le développement de la Collectivité Territoriale concernée ou à améliorer son fonctionnement* »⁹²⁴. L'article 3 du Code des collectivités locales du Sénégal introduit également un droit de participation pour toute personne physique ou morale dans les projets de développement économique culturel et éducatif par des propositions à l'Exécutif local. L'on comprend dès lors que la participation par voies d'initiatives individuelles à la vie politique locale au Tchad reste absente des textes juridiques. Il en est de même du droit d'initiatives collectives.

2. La non reconnaissance des mécanismes d'initiatives collectives

Le mouvement de démocratisation et de libéralisation de la vie politique au Tchad s'est accompagné du libéralisme et du pluralisme associatifs. Ancré dès les années 1990 dans le constitutionnalisme tchadien, le pluralisme associatif apparaît aujourd'hui comme une nouvelle donne de la vie démocratique locale, marquée par l'émergence d'une multitude d'associations appartenant à la société civile. S'érigeant au départ, grâce aux remarquables propositions et pressions, en des « *empêcheuses de gouverner par la dictature et l'arbitraire* »⁹²⁵ et un gage de la préservation des acquis démocratiques⁹²⁶, les associations des populations, les ONG et les

⁹²⁴ Art. 40 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant CGCTD du Cameroun.

⁹²⁵ GNAMOU (D.), « La monarchisation des régimes politiques en Afrique francophone », in AHADZI-NONOU (K.), KOKOROKO (D.), KPODAR (A.) et AÏVO (F.- J.) (Dir.), *Démocratie en questions, op. cit.*, p. 90.

⁹²⁶ BAB KUSMUAN (S.), *La contribution de la société civile dans la consolidation juridique de la bonne gouvernance au Tchad*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Dschang, 2017, pp. 28 et ss.

syndicats prennent progressivement place dans l'exécution des projets conduits par des collectivités locales. Ils sont devenus des lieux de production d'une citoyenneté active⁹²⁷ et d'apprentissage de la politique démocratique.

Ce qui dit que, l'émergence des associations de développement local s'explique par le fait que les rapports entre le citoyen et les représentants élus semblent connaître aujourd'hui une crise de confiance⁹²⁸. De sorte que, le citoyen est de plus en plus réticent à placer sa confiance en ses élus qui le représentent dans la gestion des affaires locales. Il s'en remet, en conséquence, à des instances de la société civile jugées efficaces aux besoins du développement local. Quoi qu'il en soit, la participation du citoyen à la politique locale souffre d'une faible mobilisation, elle ne s'est pas estompée. Elle suit juste d'autres canaux.

L'appropriation citoyenne des dynamiques associatives locales implique que le droit de la décentralisation leur accorde un traitement. D'autant plus que l'on assiste à une floraison d'associations, à l'instar des comités ou associations de développement local, des groupements communautaires ou d'intérêt commun. Ces organismes sont généralement l'œuvre à la fois des élites urbaines et des citoyens locaux ou villageois, qui multiplient leurs ressources politiques et augmentent leur emprise politique au niveau local. L'activisme de ces organismes est si fort qu'on leur accorde plus de crédibilité que les élus locaux. Ce sont eux qui constituent, à côté du mécanisme de représentation, des canaux d'initiatives collectives du citoyen à l'impulsion du développement local, par la formulation des propositions et projets à l'endroit de l'Exécutif local. Toutefois, dans le contexte tchadien, aucune implication ne peut véritablement être tirée, au plan normatif, de cet élément caractéristique de toute démocratie locale. La Constitution de

⁹²⁷ NJOYA Jean, « Gouvernance locale et démocratie « représentative » au prime de la participation citoyenne », *op. cit.*, p. 35.

⁹²⁸ MBALLA OWONA (R.), « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel en Afrique », in ONDOA M. et ABANE ENGOLO (P.-E.) (Dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, *op. cit.*, p. 143.

1996 révisée, la loi n°02/PR/2000 et l'ordonnance n°0036/PR/2018 ne font aucune place à la participation des associations à la vie politique locale. Il ressort de la Constitution de 2018 révisée que « *les Collectivités Autonomes peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes* »⁹²⁹. Cette disposition est assez laconique pour constituer le fondement de la participation politique des associations à la vie locale.

Ce constat explique le caractère restrictif de l'approche de la décentralisation dans l'ordre juridique tchadien, qui rend problématique l'expression de la participation politique des associations de la société civile. Plus de deux décennies après l'ouverture du processus de la décentralisation au Tchad et malgré le rôle majeur que jouent ces associations dans la gouvernance publique, il est paradoxal que le législateur soit resté muet face aux enjeux de leur participation. Alors que la démocratie locale, promue dans le cadre de la décentralisation, a contribué fondamentalement dans plusieurs pays africains et européens⁹³⁰ à l'éclosion de la participation politique des associations locales, qui se mobilisent autour des projets d'intérêts collectifs pour pallier les carences de l'État⁹³¹. Le Code des collectivités locales du Sénégal est illustratif à ce propos lorsqu'il introduit un droit de participation aux associations locales dans les projets de développement économique culturel et éducatif⁹³². Le Code des collectivités locales camerounais s'inscrit dans la même logique en disposant expressément que « *Les associations et organisations de la société civile locale, ainsi que les comités du quartier et de village concourent à la réalisation des objectifs des Collectivités Territoriales* »⁹³³. Ces instances sont considérées aujourd'hui comme des outils de gouvernance locale au service de la démocratie

⁹²⁹ Art. 227 de la Constitution de 2018 révisée.

⁹³⁰ MARCOU (G.), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, 2008, pp. 228 et ss.

⁹³¹ OTAYEK (R.), « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir des situations africaines », *op. cit.*, p. 12.

⁹³² Art. 3 du Code des collectivités locales du Sénégal.

⁹³³ Art. 41 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019, précitée.

participative et du développement local. Cependant, le législateur tchadien n'a pas entendu leur attribuer la place qu'elles recouvrent dans certains États⁹³⁴. Cet état de fait se prolonge au niveau du cours des activités des organes locaux.

B. La limitation du contrôle citoyen du fonctionnement des organes locaux

L'avènement de la démocratie locale a fait évoluer le statut du citoyen politique. Au citoyen réceptacle passif des décisions venues des élus, s'est substitué un citoyen responsable disposant d'un regard critique sur la gestion des affaires, par le contrôle qu'il peut exercer sur le fonctionnement de l'administration locale (1), sur la légalité de ses décisions (2) et leur conformité avec les intérêts locaux⁹³⁵. Il est seulement à regretter qu'une telle possibilité demeure quasi absente du droit de la décentralisation tchadien.

1. La limitation du contrôle citoyen des activités locales

Le contrôle sur les collectivités locales est en principe exercé par l'Etat à travers ses représentants⁹³⁶. Néanmoins, il existe une tendance générale à la limitation de ce contrôle à un contrôle de légalité des actes des organes locaux⁹³⁷. C'est ainsi que l'un des aspects de la participation du citoyen à la politique locale porte sur son statut social et sa capacité à orienter ou à contrôler l'action de l'administration locale. Le contrôle citoyen de l'action publique locale renvoie au processus qui vise à renforcer la performance des collectivités locales à travers un engagement civique, afin d'instaurer

⁹³⁴ BLONDIAUX (L.), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n°18, novembre-Décembre 2001, p. 50.

⁹³⁵ KENFACK (J.), « Les perspectives de participation offertes par l'avènement des collectivités territoriales décentralisées », in ONDOUA (A.) (Dir.), *La Constitution du 18 janvier 1996. Bilan et perspective*, op. cit., p. 210.

⁹³⁶ Art. 172-174 de l'ordonnance 0036/PR/2018, précitée.

⁹³⁷ BELEMGOTO BEKOUTOU (N.), « Une déconcentration dynamique pour la mise en œuvre d'une décentralisation harmonieuse », op. cit., p. 45.

une culture de la transparence et de l'inclusion et d'amener les élus à rendre compte de leurs décisions. L'exercice de ce contrôle impose au préalable que le citoyen soit informé des orientations générales de l'action locale. Sous cet angle, il est mis à la charge des organes locaux une obligation d'information transparente et fiable au profit du citoyen. Cette condition est primordiale pour l'exercice de ce droit ou permettre un véritable contrôle citoyen du cours des activités des organes locaux.

Si dans certains pays d'Afrique la possibilité pour le citoyen de porter un jugement sur le fonctionnement des institutions locales reçoit une expression juridique expresse, cette possibilité reste faiblement saisie par le droit de la décentralisation tchadien. En effet, comme souligné précédemment, le contrôle par le citoyen implique avant tout la mise à sa disposition des informations nécessaires à l'exercice de ce droit. Sur ce point, l'ordonnance 0036/PR/2018 sur les collectivités autonomes fait obligation aux Conseils provincial et municipal de rendre publique la convocation de leurs sessions, en mentionnant les questions portées par les conseillers ou le représentant de l'Etat⁹³⁸. Cette disposition permet sans doute au citoyen d'être informé des activités des organes locaux. De même, les sessions du Conseil de collectivité sont publiques, à l'exception de celles déclarées à huis clos⁹³⁹. Mais le législateur ne précise aucunement que tous les citoyens peuvent y assister. Alors que leur participation à ces sessions est d'une importance indéniable. C'est d'autant vrai que c'est pendant les sessions du Conseil de collectivité que se débattent et se prennent les grandes décisions concernant la conception, la planification, la gestion, l'exécution des projets et programmes locaux de développement et les grandes orientations du budget local. Généralement, les décisions y relatives sont rendues au moyen des délibérations du Conseil de collectivité⁹⁴⁰. Ces délibérations doivent faire l'objet de publicité. La publicité des délibérations de l'administration locale permet une évaluation

⁹³⁸ Art. 23 et 114 de l'ordonnance n°0036/PR/2018, précitée.

⁹³⁹ Art. 29 et 117 de la même ordonnance.

⁹⁴⁰ Art. 107 de l'ordonnance n°0036/PR/2018, précitée.

citoyenne de l'action locale et une sanction des élus locaux dont les décisions sont peu conformes aux aspirations et attentes du citoyen⁹⁴¹.

Pour autant, en dehors des sessions du Conseil de collectivité, la possibilité pour le citoyen d'exercer un contrôle sur la gestion des affaires locales reste lacunaire. Cet état de fait s'explique par le défaut de reconnaissance expresse de la liberté d'accès aux documents administratifs locaux. Le Code des collectivités du Burkina reconnaît cette possibilité au citoyen, en énonçant clairement en son article 11 que « *les habitants de la Collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales* »⁹⁴². Le législateur camerounais n'en dit pas moins⁹⁴³. L'on constate en revanche que ce droit, qui est une condition primordiale pour l'exercice d'un véritable contrôle citoyen de l'action publique locale, demeure une prérogative marginale en droit de la décentralisation tchadien. Ce constat se perçoit également au niveau du contrôle de la légalité des décisions des autorités locales.

2. La limitation du droit de contestation citoyenne des actes des organes locaux

La constitutionnalisation de la liberté d'administration locale entraîne une réserve d'action aux collectivités locales tchadiennes⁹⁴⁴. C'est d'autant important qu'on ne peut administrer qu'en édictant des actes d'administration, expression du pouvoir réglementaire local⁹⁴⁵. Ce pouvoir est la possibilité donnée aux Exécutifs municipaux et aux Assemblées délibérantes locales de prendre des décisions indépendantes des autorités centrales, pour organiser et faire fonctionner la collectivité. À cet effet, le constituant tchadien prescrit

⁹⁴¹ ALBERTINI (P.), « La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations », *Pouvoirs*, n°92, 2008, p. 104.

⁹⁴² Art. 11 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant CGCT du Burkina Faso.

⁹⁴³ Art. 40 al. 2 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant CGCTD du Cameroun.

⁹⁴⁴ Art. 214 al. 3 de la Constitution de 2018 révisée.

⁹⁴⁵ FAURE (B.), *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998, p. 22.

que : « les collectivités autonomes « règlent par délibérations, les affaires qui leur sont dévolues par la Constitution et la loi »⁹⁴⁶. Ces délibérations locales ne peuvent suffire à constituer des règles de droit permettant de mettre en œuvre les compétences transférées aux collectivités. C'est ainsi que ces compétences sont parfois mises en œuvre par les arrêtés des Exécutifs locaux. Ces arrêtés sont alors des actes d'exécution édictés par les Exécutifs locaux soit pour mettre en application les délibérations, soit pour matérialiser le pouvoir de chef d'administration⁹⁴⁷.

L'on comprend que les compétences transférées aux collectivités sont mises en œuvre par le biais des délibérations et des arrêtés locaux. Ces actes administratifs locaux édictés visent une pluralité d'objectifs. Cependant, pour éviter des dérives et des débordements préjudiciables au fonctionnement normal de l'Etat et aux intérêts locaux, le législateur, reprenant les orientations du constituant⁹⁴⁸, a jugé opportun d'encadrer ce pouvoir en le soumettant à un contrôle⁹⁴⁹. À l'analyse, ce pouvoir de contrôle n'est reconnu qu'aux représentants de l'État. Il ressort de la loi n°02/PR/2000 et de l'ordonnance 0036/PR/2018 portant statut des collectivités que l'autorité de tutelle exerce le contrôle administratif de légalité sur tout acte et les délibérations du Conseil provincial. Cette autorité engage la procédure de nullité des actes illégaux devant le juge administratif à sa propre demande ou sur requête d'un tiers qui a intérêt à agir⁹⁵⁰. Au titre du contrôle de légalité des actes des autorités communales, l'article 50 de la loi n°02/PR/2000 habilite l'autorité de tutelle à suspendre ou annuler soit d'office, soit à la requête de tout intéressé les délibérations, décisions et règlements présentant un intérêt personnel pour l'une ou l'autre des autorités locales. Il ressort de ces

⁹⁴⁶ Art. 215 de la Constitution de 2018 révisée.

⁹⁴⁷ MONEMBOU (C.), « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002, 2015, p. 83.

⁹⁴⁸ Art. 219 al. 2 de la Constitution de 2018 révisée.

⁹⁴⁹ BELEMGOTO BEKOUTOU (N.), « Une déconcentration dynamique pour la mise en œuvre d'une décentralisation harmonieuse », *op. cit.*, p. 45.

⁹⁵⁰ Art. 15 de la loi n°02/PR/2000 et 33 l'ordonnance 0036/PR/2018 portant statuts des collectivités.

dispositions que l'arsenal normatif en matière de la décentralisation ne prévoit pas le droit de contestation directe du citoyen des actes locaux attentatoires à ses droits ou aux intérêts locaux. Ce droit s'exprime à travers les autorités de tutelle qui décident de l'opportunité de la demande en contestation du citoyen. Or, à défaut d'une reconnaissance du pouvoir d'influence directe sur la conduite des affaires locales, le législateur devra doter le citoyen du droit de faire valoir ses prétentions directement devant le juge, à l'instar de la législation d'autres Etats⁹⁵¹.

⁹⁵¹ Art. 80 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant CGCTD du Cameroun et 242 de la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant CGCTD du Burkina Faso.

Conclusion

La participation politique du citoyen est au cœur du discours décentralisateur. D'autant plus qu'elle est le vecteur approprié de mobilisation pour le développement, d'émergence de la citoyenneté locale et de construction d'une démocratie par le bas⁹⁵². Questionnant ainsi le traitement que le droit de la décentralisation tchadien en fait de cette participation, l'étude a permis de jauger la pertinence des voies et moyens par lesquels le citoyen peut contribuer à la gestion des affaires locales.

Dans la démarche le dispositif normatif et institutionnel en vigueur révèle que la participation du citoyen à la politique locale est appréhendée de façon restrictive. Cette participation se réduit plus aux mécanismes électoraux et non électoraux. Le citoyen apparaît ainsi comme titulaire du pouvoir politique local. Cette prérogative fait de lui le détenteur du droit de vote et du droit à l'éligibilité. De même, il participe, par le truchement des instances de décision élues, à la définition et à la gestion des affaires locales.

Cependant, en dehors du cadre électoral et de représentation, le législateur ne prévoit pas des mécanismes individuels ou collectifs, par lesquels un citoyen ou un groupe peut former à l'intention des élus locaux, des propositions tendant à impulser le développement local. Aussi, la possibilité pour le citoyen d'exercer un contrôle sur le fonctionnement de l'administration locale, sur la légalité de ses décisions et leur conformité avec les intérêts locaux reste restrictive. Or, à défaut d'un pouvoir d'influence directe sur la gestion des affaires au sein de sa cité, le citoyen doit être à mesure de contribuer à la prise de décision à travers d'autres mécanismes de participation politique⁹⁵³. C'est cet état de fait qui traduit la vision réductrice de la participation politique locale du citoyen en droit positif tchadien. Ce

⁹⁵² BLONDIAUX (L.), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *op. cit.*, p. 46.

⁹⁵³ BLONDIAUX (L.), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *op. cit.*, p. 47.

qui conduit à dire que les collectivités autonomes tchadiennes sont conçues moins comme un cadre de participation politique qu'un cadre de gestion administrative. Or, dans un contexte marqué de plus en plus par une crise de confiance entre les élus locaux et le citoyen, la décentralisation se doit de créer des opportunités pour l'émergence d'une citoyenneté active au développement local⁹⁵⁴. Il est alors nécessaire de corriger ces lacunes pour que la rhétorique participative ne soit vidée de son sens dans les cités locales.

⁹⁵⁴ ROSENBAUM A., « Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience », in *Démocratie, gouvernance et décentralisation*, *op. cit.*, p. 510.

Le contrôle juridictionnel de la décentralisation en droit camerounais

Par

AMOUGOU EBELLA Stève

Doctorant en droit public à l'Université de Douala
Chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches Constitutionnelles,
Administratives et Financières

Email : stevvyamougou95@gmail.com / aes.2402@yahoo.fr Tel.
000237 6 95 10 02 67.

Résumé

La décentralisation représente à la fois un héritage politique, un outil de gouvernance et bien tristement un slogan politique au Cameroun. La mise en œuvre de cette technique ne peut être efficace sans contrôle. En l'abordant sous l'angle du contrôle juridictionnel, l'idée est de relever le caractère protéiforme du juge de la décentralisation au Cameroun. Cet état du droit est porté par la succession des réformes mettant en place les institutions constitutionnelles dans ce pays. Il s'agit aussi d'indiquer qu'au regard des difficultés de sa mise en œuvre, le contrôle juridictionnel de la décentralisation ne se suffit pas. En l'envisageant isolément, il ressort une nécessité des contrôles non juridictionnels, notamment ceux des pouvoirs hiérarchiques et tutélares.

Mots clés : *contrôle – juge - décentralisation – pluralité – relativité – complémentarité.*

Abstract

Decentralization represents both a political heritage, a governance tool and, sadly, a political slogan in Cameroon. The implementation of this technique cannot be effective without control. By approaching it from the angle of judicial control, the idea is to

highlight the protean character of the judge of decentralization in Cameroon. This rule of law is supported by the succession of reforms establishing the constitutional institutions in this country. It is also a question of indicating, with regard to the difficulties of its implementation, that the jurisdictional control of decentralization is not sufficient in itself. Considering it in isolation, there is a need for non-judicial controls, in particular those of hierarchical and supervisory powers.

Keywords: *control – judge - decentralization – plurality – relativity – complementarity*

Introduction

La décentralisation empreinte des figures variables dans les États d'Afrique noire francophone depuis le début du 20^{ème} siècle⁹⁵⁵. Technique d'organisation de l'administration, a été source d'espoir à l'heure où le vent de la démocratisation soufflait au début de la décennie 1990. On la présentait comme une des principales solutions à la résolution des préoccupations politiques relatives à la bonne gouvernance⁹⁵⁶. Avec l'adoption de la constitution du 18 janvier 1996, le constituant a donné une base constitutionnelle à la décentralisation⁹⁵⁷. L'objectif est resté identique⁹⁵⁸ : rapprocher l'administration des administrés, favoriser la démocratie locale⁹⁵⁹ par la libre administration par des Conseils élus à l'échelle locale, réaliser l'adéquation des solutions aux problèmes avec les aspirations de chaque communauté⁹⁶⁰ et en fonction de ses réalités⁹⁶¹.

La décentralisation demeure biface ; c'est-à-dire un « système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État,

⁹⁵⁵ NACH MBACK C., *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala - PDM, 2005, p. 27.

⁹⁵⁶ MENTHONG H.-L., « La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun », in MELONE S., MINKOA SHE A., SINDLOUN L., (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 : Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich-Ebert, 1996, pp. 146-180.

⁹⁵⁷ Titre X, articles 55 à 62.

⁹⁵⁸ Avant la Constitution de 1996, la décentralisation a consisté en la mise en place des communes, puis des communautés urbaines avec des objectifs proches, par les textes suivants : loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale au Cameroun ; Le décret n°77/91 du 25 mars 1977 qui détermine les pouvoirs de tutelle sur les communes ; la loi n°87/015 du 15 juillet 1987 qui crée les communautés urbaines

⁹⁵⁹ Sur le dessein démocratique de la consécration de la décentralisation avec la création des communes, lire utilement TOCQUEVILLE A. De., *De la démocratie en Amérique*, repris par CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, Paris, Montchrestien, Août 1999, p. 386.

⁹⁶⁰ Voir article 368 (4) du Code général des CTD. On peut y lire que le budget est élaboré et contrôlé de manière participative de façon à prendre en compte les besoins et les préoccupations effectivement formulées par les populations.

⁹⁶¹ BIYA P., *Pour le libéralisme communautaire*, éd. Favre, 1987, 158p.

en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources »⁹⁶². Toujours distincte de la déconcentration⁹⁶³ avec laquelle elle cohabite, la décentralisation demeure au cœur de la vision des politiques, ce qui justifie l'affinement récent de son cadre juridique avec l'adoption d'un Code général des Collectivités territoriales décentralisées⁹⁶⁴. Cette codification est consécutive à l'opérationnalisation depuis 2010, du transfert des compétences et des ressources, de l'État vers les collectivités territoriales décentralisées.

La création le 2 mars 2018 d'un Ministère spécifique en charge de la décentralisation et du développement local, et la tenue les 6 et 7 février 2019 des assises générales sur la Commune⁹⁶⁵, démontrent bien la volonté des autorités politiques d'asseoir un dialogue afin de rendre fiable le cadre institutionnel, opérationnel et surtout juridique de la décentralisation. Cependant, l'ambition de vivre une décentralisation conforme aux prévisions textuelles apparaît encore comme une vue de l'esprit, si l'on tient compte des obstacles rencontrés dans sa mise en œuvre. Si l'on prend pour référent un cas d'école mis récemment en lumière par le Collectif des personnels des communes du Cameroun, qui menaçait d'entrer en grève ce 21 mars 2022 en raison notamment du non paiement des arriérés de salaires, on peut se rendre compte du déphasage qui existe voire persiste entre la réforme prévue et le changement vécu, entre le texte consacré et le texte appliqué.

⁹⁶² GUINCHARD S. et DEBARD, T. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 25^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2017-2018, p. 631.

⁹⁶³ La déconcentration consiste à « confier des compétences (décisionnelles) à une autorité non centrale subordonnée au pouvoir central par la voie de l'autorité hiérarchique », voir MENY Y., *Centralisation et décentralisation dans le débat politique Français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974).

⁹⁶⁴ Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités générales décentralisées. Cette loi a permis la codification d'un ensemble de textes antérieurs notamment : la loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation ; la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ; la loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions ; loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des Collectivités territoriales décentralisées.

⁹⁶⁵ La thématique centrale de ses assises était intitulée : « approfondir la décentralisation pour une commune camerounaise rénovée ».

La persistance des obstacles à la mise en œuvre de la décentralisation, dont les conséquences existent depuis les textes antérieurs, pourrait être assouvie par un contrôle plus optimal de la décentralisation. Le contrôle constitue l'encadrement nécessaire à la réussite du processus de décentralisation⁹⁶⁶. Le contrôle est au service de la garantie et est réalisé par un « *ensemble de dispositions et procédés (...) qui tendent à empêcher par des interdictions ou d'une manière générale par un système quelconque de limitation du pouvoir, la violation des droits de l'homme par les gouvernants* »⁹⁶⁷.

Le processus de mise en place de la décentralisation au Cameroun⁹⁶⁸ qui s'inscrit dans une logique de continuité, a besoin d'un cadre de contrôle de la décentralisation cohérent et efficace. Le contrôle de la décentralisation préconise l'aspect du contrôle juridictionnel, afin de prendre la pleine mesure des différentes modalités à présenter⁹⁶⁹. A la question de savoir ce qui caractérise ce contrôle, et faisant usage de la méthode dite du positivisme juridique, on aboutit à l'hypothèse de l'ambivalence. En effet, le contrôle juridictionnel de la décentralisation est nécessaire, il est diversifié, mais reste limité.

⁹⁶⁶ SASSO PAGNOU, « La place du contrôle de légalité dans les processus de bonne gouvernance liés à la décentralisation : le cas du Togo », 2013, vol. 79 (3), p. 1 (pp. 605-621).

⁹⁶⁷ CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Quadrige, 14^{ème} éd., 2022, p. 429.

⁹⁶⁸ MENYE ME MVE P., « Processus de mise en place de la décentralisation » in les mécanismes de la décentralisation, Cours de l'E.N.A.M, Yaoundé, C.R.D., Décembre 2004, pp. 13-17.

⁹⁶⁹ Il serait limitatif de s'arrêter au contrôle non juridictionnel, qui est composé entre autres du contrôle hiérarchique et du contrôle de tutelle. Le choix de ne pas y recourir se justifie par le constat que les autorités en charge du contrôle non juridictionnel participent en même temps pleinement à la mise en œuvre de la décentralisation, de tel sorte qu'en les envisageant du côté des contrôleurs, on ne prenne pas la pleine mesure des actes qu'elles réalisent dans le cadre de la mise en œuvre. Cette logique nous a conduit, afin d'englober l'ensemble le contrôle de l'ensemble des actions menées par tous les acteurs participants à l'implémentation de la décentralisation, à opter pour le contrôle juridictionnel de la décentralisation en ce que le juge est l'autorité de contrôle impartiale, reste cependant un enjeu majeur à savoir si ce contrôle par le juges au-delà de l'impartialité emporte efficacité.

L'intérêt d'une telle démarche est d'offrir aux pouvoirs publics, des éléments scientifiques capables de démontrer à quel grade les objectifs prévus de la réforme de 2019 ont été atteints, et surtout de comprendre la nécessité de la mise en place des outils de contrôle adéquats, dans tout projet de réforme du processus de décentralisation. En allant du principe que le contrôle juridictionnel constitue un déterminant de la mise en œuvre de la décentralisation, on conclut, au regard de l'impunité des violations des règles structurant la décentralisation, que l'application du contrôle n'est pas stricte. Bien que diversifiés (I), les mécanismes de contrôles juridictionnels de la décentralisation sont matériellement fébriles (II).

I- La pluralité formelle du contrôle

La Constitution camerounaise en vigueur constitue le point de départ de l'état actuel de ce processus (processus de quoi ? utile de le rappeler ici)⁹⁷⁰. Ce texte fondamental a prévu des mécanismes de contrôle au rang desquels le contrôle par le juge constitutionnel, par le juge de droit commun, le juge communautaire et le juge administratif. Le point commun dans l'aménagement constitutionnel se rapporte à leur caractère implicite, ce qui justifie l'intervention des sources infra constitutionnelles aux fins d'explicitation⁹⁷¹. Ces différents contrôles sont présentés en fonction de leur finalité, ce qui permet de distinguer ceux qui se rapportent à l'intégrité du domaine de la décentralisation (A) de ceux qui visent son implémentation (B).

⁹⁷⁰ GUIMDO DONGMO B.-R., « Constitution et décentralisation depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 », in *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n°7, Avril-Juin 2005, p. 213.

⁹⁷¹ Parmi ces sources, on retrouve d'abord la loi dont le domaine est défini à l'article 26 de la Constitution. On retrouve ensuite les règlements définis négativement à la loi, par l'article 27 de la Constitution, et enfin les ordonnances présidentielles visées à l'article 28 du même texte fondamental.

A. Le contrôle juridictionnel de l'intégrité du domaine de la décentralisation

Au Cameroun, l'État transfère aux CTD des compétences nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif⁹⁷², qu'elles exercent à titre exclusif⁹⁷³. Ce transfert de compétences distingue les compétences dévolues respectivement aux régions et aux communes⁹⁷⁴. Cependant, l'État peut agir dans le domaine transféré aux CTD dans des conditions déterminées⁹⁷⁵ par la loi. La survivance de cette ingérence de l'État justifie l'institutionnalisation du règlement de conflits d'attribution entre les régions d'une part, et entre l'État et les régions d'autre part⁹⁷⁶. Mais au-delà de l'intervention du juge constitutionnel qui semble ici prépondérante (1), les autres juges, aussi bien nationaux que communautaires, participent à la même cause (2).

1. Le contrôle prépondérant du Conseil constitutionnel

Le contrôle du juge constitutionnel est prépondérant en ce qu'il est diversifié et préalable à tout autre contrôle. Ce contrôle du juge constitutionnel camerounais que certains ont rangé dans un prétendu « *modèle africain de justice constitutionnelle* »⁹⁷⁷, s'applique à la garantie du domaine de la décentralisation à travers deux modalités.

⁹⁷² Article 17 du Code des CTD.

⁹⁷³ Article 18 du Code des CTD.

⁹⁷⁴ Selon l'article 2 du code des CTD, « : Les Collectivités Territoriales de la République sont les Régions et les Communes (...) Tout autre type de Collectivité Territoriale est créé par la loi ». Voir aussi article 55 (1) de la Constitution.

⁹⁷⁵ L'article 18 (2) précise à ce sujet : « par dérogation à l'alinéa 1 ci-dessus, les compétences transférées peuvent être exercées par l'Etat : si le Gouvernement entend intervenir ponctuellement dans le cadre du développement harmonieux du territoire ou en vue de résorber une situation d'urgence ; en cas de carence dûment constatée par arrêté du Ministre chargé des collectivités territoriales, saisi par : le Ministre concerné par la matière transférée ; l'organe délibérant de la Collectivité Territoriale à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. »

⁹⁷⁶ Article 47 (1) de la Constitution.

⁹⁷⁷ WANDJI KAMGA J. F., « Le contrôle de constitutionnalité au Cameroun et le modèle africain de justice constitutionnelle », in POLITEIA, Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé, n°11, Paris, A.F.A.A.J.D.C. Printemps 2007, p. 306.

Primo, de par le règlement des conflits d'attribution (a), *secundo* par la justiciabilité des normes infra constitutionnelles (b).

a) Le contrôle par le règlement des conflits d'attribution

La procédure a un double fondement constitutionnel et législatif. Concrètement, selon l'article 47 précité de la Constitution, le Conseil constitutionnel « *statue souverainement sur les conflits d'attribution : entre les institutions de l'Etat ; entre l'Etat et les régions ; entre les régions* »⁹⁷⁸. Par cette procédure, il s'agit de faire respecter la compétence d'attribution reconnue à une région par un acte juridique. Pour ce faire, le Conseil peut non seulement donner un avis sur cette question⁹⁷⁹, mais aussi conduire la procédure. Pour ce faire, « *le Conseil Constitutionnel est saisi par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des Sénateurs. Les Présidents des exécutifs régionaux peuvent saisir le Conseil Constitutionnel lorsque les intérêts de leur région sont en cause* »⁹⁸⁰.

Dans ce cadre, le Conseil statue dans les quinze (15) jours de sa saisine, sauf les cas où ce délai est ramené à huit (8) jours à la demande du Président de la République. En matière de conflits d'attribution où le Conseil a déjà statué⁹⁸¹, cette juridiction par sa décision départage les institutions en cause en désignant celle à qui la compétence est attribuée. Le Conseil empreinte d'autres voies pour protéger le domaine de la décentralisation.

⁹⁷⁸ Voir au plan législatif l'article 3 de la loi n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.

⁹⁷⁹ L'article 3 (3) de la loi n°2004/004 et 47 (4) de la Constitution prévoient que « *le Conseil émet/donne des avis sur des matières relevant de sa compétence* ».

⁹⁸⁰ Article 47 (2) de la Constitution.

⁹⁸¹ Voir Conseil constitutionnel, *Recueil des décisions*, 2019, pp. 13-35.

b) Le contrôle par la justiciabilité des normes infra constitutionnelles

Le règlement des conflits d'attribution par le Conseil fait partie des procédures dites *a posteriori*. A côté de cette procédure principale, cette instance emploie deux autres procédés, l'un *a priori*, l'autre *a posteriori*.

Dans le premier cas, « *avant leur promulgation, les lois ainsi que les traités et les accords internationaux peuvent être déférés au Conseil Constitutionnel par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des Sénateurs, les Présidents des exécutifs régionaux* »⁹⁸². De la sorte, « *si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, l'approbation en forme législative ou la ratification de ce traité ou de cet accord ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution* »⁹⁸³. Dans le même sens, « *une décision déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée ni mise en application* »⁹⁸⁴. Il en est de même, si une seule disposition de la loi est contraire à la Constitution et inséparable de l'ensemble⁹⁸⁵. D'ailleurs la saisine du Conseil à ce titre suspend le délai de promulgation ou de ratification⁹⁸⁶. Au fond, cette vérification *a priori* constitue une arme permettant au Conseil d'empêcher l'adoption des lois contraires aux dispositions constitutionnelles régissant le domaine de la décentralisation.

Le contrôle *a posteriori* concerne le traditionnel contrôle de constitutionnalité des lois⁹⁸⁷. Les modalités de saisine et délais de prise de décision restent identiques pour tous les champs de

⁹⁸² Article 47 (3) de la Constitution.

⁹⁸³ Article 44 de la Constitution.

⁹⁸⁴ Article 50 (2) de la Constitution et article 24 de la loi n°2004/004.

⁹⁸⁵ Article 25 de la loi n°2004/004. Cependant, selon l'article 26, si le Conseil ne fait pas le constat que cette disposition inconstitutionnelle est inséparable de l'ensemble, le Président de la République peut soit promulguer cette loi exception faite de cette disposition inconstitutionnelle, soit demander au Parlement une nouvelle lecture.

⁹⁸⁶ Article 22 de la loi n°2004/004.

⁹⁸⁷ Article 46 de la Constitution.

compétence du Conseil. Ce contrôle permet de sanctionner une loi qui aurait échappé au contrôle *a priori*. De plus, ce mécanisme concerne davantage les ordonnances présidentielles prises dans le domaine de la loi, mais qui n'ont valeur législative qu'après leur ratification par le Parlement. Dans leur cas, le contrôle *a priori* semble inopérant, d'où la nécessité d'un contrôle supplémentaire palliatif. Les contrôles des autres juges pallient, d'une certaine façon, certaines limites du contrôle par le juge constitutionnel.

2. Le contrôle des juges en dehors du conseil constitutionnel

À la lumière des limites évoquées dans le contrôle du Conseil, il n'est pas curieux de voir l'intervention des autres juges. Gardien de la légalité administrative, le juge administratif protège le domaine de la décentralisation (b) au même titre que les juges régulateurs des compétences juridictionnelles (a).

a) Le contrôle des empiètements au domaine de la décentralisation par les juges régulateurs de la compétence

Le règlement de juges est de la compétence de la Formation des Chambres Réunies de la Cour suprême au Cameroun⁹⁸⁸. Le Professeur Patrick Edgard **ABANE ENGOLO** fait remarquer que le règlement de juges représente une « *fonction attributive de compétence de la formation des chambres réunies consistant en la solution des conflits de compétence entre juridiction administrative et judiciaire d'une part, et au sein même des instances juridictionnelles administratives, d'autre part* »⁹⁸⁹. Dans la mise en œuvre de cette fonction, la Cour suprême peut statuer sur « *les procédures portant*

⁹⁸⁸ Article 41 de la loi n°2006/016 du 29 décembre 2006 portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême.

⁹⁸⁹ ABANE ENGOLO (P. E), *Traité de contentieux administratif du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2019, p. 122. L'auteur précise par ailleurs qu'au sein de l'ordre administratif de juridiction, les seuls conflits possibles sont ceux susceptibles de naître entre les tribunaux administratifs entre eux, pour ce qui est de leur compétence territoriale.

sur les questions de principes s'il y a risque de solutions divergentes soit entre les juges de fond, soit entre les Chambres »⁹⁹⁰. Par ces outils, cette formation peut connaître des questions concernant le domaine de la décentralisation⁹⁹¹.

Le juge communautaire CEMAC intervient également au regard de l'influence qu'a le droit communautaire sur le droit administratif⁹⁹². En fait, la plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire⁹⁹³ n'empêche pas la possibilité d'un conflit entre ces deux juges. Le juge communautaire intervient donc afin de régler un tel conflit, qui peut mettre à mal le domaine de la décentralisation.

b) Le contrôle de légalité protecteur du domaine de la décentralisation par le juge administratif

Par le contrôle de légalité, le juge administratif a le pouvoir d'annuler les décisions des autorités de tutelle⁹⁹⁴ et des organes des CTD⁹⁹⁵. En effet, « *les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales et en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux*

⁹⁹⁰ Article 41 précité de la loi n°2006/016.

⁹⁹¹ Il faut néanmoins reconnaître les efforts du législateur pour éviter des conflits entre l'Etat et les CTD, et entre les CTD entre elles. Ceci passe par la consultation de la CTD avant la réalisation par l'Etat ou une autre CTD d'un projet sur son territoire de compétence (article 167 du Code des CTD) et par l'appui-conseil que fournit l'Etat aux CTD et qui leur permet de saisir l'Etat pour avis en cas de doute (article 84 et suivants du Code des CTD).

⁹⁹² GNIMPIEBA E., NGUENA DJOUFACK A. L., « L'influence du droit communautaire CEMAC sur la compétence du juge administratif », consulté sur Legavox.fr, le 10 décembre 2021 (00h15min).

⁹⁹³ BARAV A., « La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire », in L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à J. BOULOUIS, Dalloz, 1991, pp. 1-20.

⁹⁹⁴ Voir à titre d'illustration l'article 79 (1) du Code des CTD « Le Chef de l'Exécutif Communal ou Régional peut déférer à la juridiction administrative compétente, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat, suivant la procédure prévue par la législation en vigueur ».

⁹⁹⁵ Voir par exemple l'article 77 (4) du Code des CTD « Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative compétente les actes prévus aux articles 75 et 76 ci-dessus qu'il estime entachés d'illégalité, dans un délai maximal d'un (01) mois à compter de la date de leur réception ».

administratif concernant l'Etat, les collectivités publiques territoriales décentralisées et les établissements publics administratifs »⁹⁹⁶. Eu égard au domaine du contentieux des CTD⁹⁹⁷, on comprend que le juge puisse annuler diverses décisions des CTD ou de la tutelle qui seraient en dehors de leur champ de compétence, ce qui constitue une protection du domaine de la décentralisation, à côté de la protection de la mise en œuvre de cette décentralisation.

B. Le contrôle juridictionnel de l'implémentation de la décentralisation

Dans l'implémentation, on vise donc la mise en œuvre de la décentralisation, notamment le transfert des compétences et des ressources, l'adoption des budgets locaux, l'exécution physico-financière du budget, la coopération décentralisée et les autres activités des CTD, le contrôle des comptes des CTD.

Pour cet ensemble, le juge administratif joue un rôle central en tant que juge de droit commun des personnes publiques donc, des CTD (1). Il est accompagné par les juges des comptes, civil et pénal (2).

1. Le contrôle prépondérant du juge administratif pour l'action administrative des collectivités

Le juge administratif est le juge de l'administration publique⁹⁹⁸ dans laquelle font partie les CTD. Ces dernières sont des personnes morales de droit public décentralisé. En tant que telles, elles ont la personnalité morale leur permettant de prendre des actes juridiques et matériels avec les prérogatives de puissance publique.

⁹⁹⁶ Article 2 (2) de la loi n°2006/022 du 29 décembre 2006 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁹⁹⁷ Selon l'article 2 (3), ce domaine comprend le recours en annulation pour excès de pouvoir, les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif ; les litiges concernant les contrats administratifs, les litiges intéressant le domaine public, les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre

⁹⁹⁸ DRAGO R., (dir.), *L'administration publique: Recueil de textes*, Paris, Armand Colin, Coll. « U », 1971, p. 339.

Le contrôle de ces actes juridiques et matériels des CTD (a) est avec le contrôle des actes des autorités de tutelle (b), les axes relevant de ce juge.

a) Le contrôle des actes juridiques des autorités décentralisées et de tutelle

L'activité juridique des CTD réside dans l'adoption d'actes juridiques unilatéraux et contractuels. Dans la première catégorie, on retrouve les permis et autorisations⁹⁹⁹, les règlements, les délibérations de l'organe délibérant¹⁰⁰⁰ et les actes de l'exécutif communal¹⁰⁰¹. Il peut ainsi s'agir des actes décisifs ou non décisifs. Dans la seconde catégorie on a les contrats dont seuls ceux administratifs relèvent de la compétence du juge administratif¹⁰⁰². Parce que « *les Collectivités Territoriales exercent leurs missions dans le respect de la Constitution, des lois et des règlements en vigueur* »¹⁰⁰³, leurs actes contraires à ces référents légaux peuvent être annulés voire réformés.

Par ailleurs, « *en cas de conflit de compétences entre la Communauté Urbaine et la Commune d'Arrondissement, le Maire de la Ville ou le Maire de la Commune d'Arrondissement saisit le juge administratif territorialement compétent* »¹⁰⁰⁴. Aussi, l'indemnisation des préjudices concernant les actes administratifs des CTD peut être prononcée par le juge¹⁰⁰⁵. Cette dernière mesure n'est pas exclue dans le contentieux des actes matériels.

Chargées du développement dans divers domaines, la CTD par ses proposés et partenaires, réalisent des actes matériels. Il peut s'agir de la gestion en régie ou de la gestion déléguée d'un service

⁹⁹⁹ Article 206 du Code des CTD.

¹⁰⁰⁰ L'article 8 du Code des CTD prévoit qu'elles règlent par délibérations, les affaires de leur compétence.

¹⁰⁰¹ Article 164 Code des CTD.

¹⁰⁰² Selon l'article 64 du Code des CTD, « *les contrats de droit privé des Collectivités Territoriales sont passés conformément au droit commun* ».

¹⁰⁰³ Article 39 (1) Code des CTD.

¹⁰⁰⁴ Article 241 (4) du Code des CTD.

¹⁰⁰⁵ Article 2 (3) de la loi n°2006/022.

public local¹⁰⁰⁶, des travaux des CTD¹⁰⁰⁷, ou encore des actes de police municipale¹⁰⁰⁸. De ce fait, le juge administratif qui connaît des litiges intéressant le domaine public, ou encore le maintien de l'ordre, sera compétent pour la plupart des actes matériels de l'administration.

Le juge administratif se trouve également en situation de partage. Dans le cas des voies de fait et emprise, il qualifie les faits et renvoie au juge judiciaire pour qu'il soit statué sur l'indemnisation. Enfin, il est compétent pour le contentieux fiscal et financier, notamment en ce qui concerne la responsabilité des ordonnateurs locaux¹⁰⁰⁹.

b) Le contrôle des actes des autorités de tutelle

Le contrôle du juge administratif concerne aussi les actes des représentants de l'État au sein des CTD, et le Ministère en charge de la décentralisation et du développement local, pour les actes pris dans le fonctionnement des CTD. Le représentant de l'État au sein de la Commune est le Préfet, tandis que le Gouverneur représente l'État au sein de la région¹⁰¹⁰.

Le juge administratif contrôle les actes de ces autorités afin qu'elles ne troublent pas le fonctionnement harmonieux des CTD. Il en est de même des actes du Ministre en charge des CTD pour les actes dont il a compétence. En effet, « *les pouvoirs de contrôle de l'État sur les Collectivités Territoriales et leurs établissements sont exercés, sous l'autorité du Président de la République, par le Ministre chargé des collectivités territoriales et le représentant de l'Etat dans la Collectivité Territoriale* »¹⁰¹¹. A travers ses représentants, « *l'État assure la tutelle sur les Collectivités Territoriales par le biais du*

¹⁰⁰⁶ Voir article 42 à 51 du Code des CTD.

¹⁰⁰⁷ Article 71 du Code des CTD.

¹⁰⁰⁸ Selon l'article 218 du Code des CTD, La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques

¹⁰⁰⁹ Selon l'article 472 du Code des CTD, « *les ordonnateurs des Collectivités Territoriales sont soumis au même régime de responsabilité que les ordonnateurs du budget de l'Etat* ».

¹⁰¹⁰ Article 73 du Code des CTD.

¹⁰¹¹ Article 73 (1) du Code des CTD.

contrôle de légalité »¹⁰¹². D'autres juges sont impliqués dans ces opérations.

2. Le contrôle des juges des autres ordres juridictionnels

L'ordre juridictionnel camerounais fait l'objet d'une trilogie dans laquelle on retrouve les ordres administratif, judiciaire et des comptes, composées de juridictions inférieures, toutes coiffées au sommet par une Cour suprême unique, divisée en trois chambres représentant chaque ordre. C'est dans ce cadre que le juge de droit commun (civil ou pénal) connaît la responsabilité personnelle du personnel des CTD. Il connaît également les limites de leurs actes juridiques qui ne sont pas marqués de la puissance publique, notamment les contrats de droit privé¹⁰¹³. Plus généralement, en dehors du contentieux administratif¹⁰¹⁴, *« les tribunaux de droit commun connaissent, conformément au droit privé, de toute autre action ou litige, même s'il met en cause les personnes morales énumérées à l'article 2, la responsabilité desdites personnes morales étant à l'égard des tiers, substituée de plein droit à celle de leurs agents auteurs des dommages causés dans l'exercice même de leurs fonctions. Ils connaissent, en outre, des emprises et des voies de fait administratives et ordonnent toute mesure pour qu'il y soit mis fin*¹⁰¹⁵.

¹⁰¹² Article 72 (1) du Code des CTD.

¹⁰¹³ Le juge administratif camerounais se déclare invariablement incompétent pour ce type de contrats. Voir CS/CA, jugement n°21/85-86 du 30 janvier 1986, NGUENA Antoine c/ Université de Yaoundé ; CS/CA, n°72 du 25 août 1994, NLIBA NGUIMBOUSS Marie c/ Ministère de la Fonction publique.

¹⁰¹⁴ Selon l'article 2 de la loi n°2006/022, ce contentieux comprend *« les recours en annulation pour excès de pouvoir et, en matière non répressive, les recours incidents en appréciation de légalité. Est constitutif d'excès de pouvoir au sens du présent article : - le vice de forme; - l'incompétence; - la violation d'une disposition légale ou réglementaire; - le détournement de pouvoir. b) les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif; c) les litiges concernant les contrats (à l'exception de ceux conclus même implicitement sous l'empire du droit privé) ou les concessions de services publics ; d) les litiges intéressant le domaine public ; e) les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre ».*

¹⁰¹⁵ Article 3 de la loi n°2006/022.

Selon l'article 482 du Code des CTD, « *le contrôle juridictionnel des comptes des Collectivités Territoriales est exercé par la juridiction des comptes, conformément aux lois et règlements en vigueur* ». D'ailleurs, la Chambre des comptes de la Cour suprême comprend une « *une section de contrôle et de jugement des comptes des comptables des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics sous réserve des attributions dévolues aux juridictions inférieures des comptes* »¹⁰¹⁶. Au total, le contrôle des CTD est diversifié, il est désormais à apprécier sa qualité.

II- La relativité matérielle du contrôle

La garantie de l'État de droit suppose que la justice administrative dispose de pouvoirs effectifs et qu'elle agisse avec efficacité et en toute indépendance¹⁰¹⁷. Il existe pour la décentralisation, une diversité de contrôle dont celui juridictionnel est le plus englobant, car prenant en compte l'ensemble des acteurs impliqués. Cette vertu contraste cependant avec la portée réelle de ce contrôle qui reste mitigée. En effet, certaines contraintes pèsent sur le contrôle juridictionnel du domaine de la décentralisation (A), alors que d'autres plombent la mise en œuvre de ce contrôle (B).

A. Les contraintes du contrôle du domaine de la décentralisation

Pour GIUSEPPE CHIOVENDA, « *le fait d'interdire à quiconque de rendre justice a pour corollaire indispensable la faculté reconnue à tous, sans discrimination d'aucune sorte, de saisir les tribunaux en vue d'obtenir justice* »¹⁰¹⁸. Les contraintes relevées dans le contrôle du domaine de la décentralisation sont illustratives de

¹⁰¹⁶ Article 10 de la loi n°2006/016.

¹⁰¹⁷ SAUVE J-M., « La justice administrative au service de l'Etat de droit », Ecole Nationale d'Administration du Liban, 6 novembre 2012, p. 7.

¹⁰¹⁸ CHIOVENDA G., « Istituzioni di diritto processuale civile », vol 1, n°12, Naples, 1993, cité par GUINCHARD S., *Procédure civile*, Paris, Dalloz, 2012, p. 12.

l'ancrage de la discrimination dans l'aménagement du contrôle par la loi. En effet, le contrôle qui est censé protéger les compétences des CTD est en régression. Ceci se justifie par l'aménagement discriminant la saisine des juridictions en charge du contrôle (1) et l'application discriminante des moyens du contrôle (2).

1. Recul de l'effectivité du contrôle en raison de la consécration discriminante du droit de saisine des juridictions en charge du contrôle

L'accès au juge constitue aussi un « *droit passerelle* »¹⁰¹⁹ car il permet la réalisation et la garantie d'autres droits. Pour Jean-Marie RAINAUD, « *le droit au juge dépasse le droit d'accès au juge* »¹⁰²⁰, puisqu'il permet d'accéder au juge d'une part, d'obtenir une décision et son exécution effective d'autre part. Au fond, l'accès au juge conditionne l'obtention de la décision. Le régime du contrôle juridictionnel du domaine de la décentralisation est caractérisé par le confinement persistant du droit de saisine des juridictions habilitées. Pour être plus précis, cette discrimination prend la forme d'un confinement de la saisine des juridictions arbitres des compétences (a) et d'un conditionnement de la saisine citoyenne des juridictions en charge du contrôle (b).

a) Le confinement de la saisine des juridictions arbitres des compétences

Le Conseil constitutionnel et la Cour suprême statuant dans sa formation en charge du règlement de juges sont concernés par ce confinement. En effet, selon l'article 131 de la loi n°2006/016 : « *la formation des Chambres Réunies est saisie, soit par ordonnance du Premier Président, soit par arrêt d'une Section ou des Sections Réunies d'une Chambre, soit sur réquisitions du Procureur*

¹⁰¹⁹ DONIER V. et LAPEROU-SCHENEIDER B. (dir.), *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 1^{ère} éd., 2013, Sommaire.

¹⁰²⁰ RAINAUD J.-M., « Le droit au juge devant les juridictions administratives », in RIDEAU J. (dir.), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, 1998, p. 34.

Général ». On ne retrouve donc pas la possibilité pour le citoyen de saisir cet organe juridictionnel, lorsque deux juridictions sont en conflit sur une question relative au domaine ou à la mise en œuvre de la décentralisation.

Le Conseil constitutionnel se trouve dans une position similaire, lui qui n'est qu'exceptionnellement saisi par le citoyen¹⁰²¹. Ainsi, « *en cas de contestation sur la régularité de l'une des élections prévues (...), le Conseil Constitutionnel peut être saisi par tout candidat, tout parti politique ayant pris part à l'élection dans la circonscription concernée ou toute personne ayant qualité d'agent du Gouvernement pour cette élection* »¹⁰²². C'est dire qu'en dehors de la matière électorale, les personnes physiques ou morales n'ont pas accès au Conseil. Pour reprendre les Professeurs Magloire ONDOA et Patrick Edgard ABANE ENGOLO, les citoyens deviennent par ce traitement discriminatoire, « *des spectateurs privilégiés d'un droit administratif de l'administration, par l'administration et pour l'administration* »¹⁰²³. La situation du citoyen certes améliorée devant le juge administratif, n'est pas moins discriminatoire.

b) Le conditionnement de la saisine du juge administratif par le citoyen

Selon le Code général des CTD, « *toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt pour agir peut contester, devant le juge administratif compétent, un acte mentionné aux articles 74, 75 et 76 ci-dessus, suivant les modalités prévues par la législation régissant la procédure contentieuse, à compter de la date à laquelle l'acte incriminé est devenu exécutoire* »¹⁰²⁴. On comprend à la lecture de cet extrait que la saisine du juge administratif pour le contrôle de légalité des actes des CTD est doublement conditionnée.

¹⁰²¹ Comme cela a été précédemment rappelé, la saisine du Conseil est réservée aux autorités politiques, le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale ou le Président du Sénat, un tiers des députés ou un tiers des Sénateurs.

¹⁰²² Article 48 (2) de la Constitution.

¹⁰²³ ONDOA M., ABANE ENGOLO P. E. (dir.), *Les fondements du droit administratif camerounais*, op. cit., p. 8.

¹⁰²⁴ Article 80 du Code des CTD.

Dans un premier temps, il est nécessaire que l'intérêt à agir du sujet de droit existe. Si cette exigence est conforme avec les conditions générales d'accès en justice, elle n'est pas en cohérence avec la philosophie qui gouverne la décentralisation au Cameroun. En effet, le citoyen est au cœur de la décentralisation, dans laquelle il vote les élus locaux et participe sans conditions aux affaires locales¹⁰²⁵. Le législateur qui n'a pas conditionné cette participation, on voit mal pourquoi il a entrepris de conditionner le contrôle citoyen de la décentralisation, qui devrait pourtant être le point culminant de la participation citoyenne. On aurait imaginé l'octroi d'un droit de contrôle se manifestant par la possibilité de dénonciation d'un acte illégal des autorités des CTD par les personnes physiques ou morales, à défaut d'une saisine non conditionnée par l'intérêt à agir. Faut-il le reconnaître, le risque des saisines fantaisistes, sources de saturation de la juridiction administrative. Aussi, il faut bien reconnaître, la démocratie constituant « *l'axe fondamental de promotion du développement, (...) et de la bonne gouvernance au niveau local* »¹⁰²⁶, tout citoyen a en quelque sorte un intérêt naturel à agir dans la mise en œuvre et le contrôle des affaires locales.

Dans un second temps, le contrôle des personnes physiques et morales a lieu uniquement lorsque l'acte incriminé est devenu exécutoire. Il y a donc un contraste avec le contrôle du représentant de l'Etat qui est toujours préalable, avec la possibilité de saisir le juge administratif avant l'entrée en vigueur de l'acte¹⁰²⁷. S'il est utopique d'admettre au profit des citoyens un contrôle préalable semblable à celui du représentant de l'Etat, il reste que dans ses effets, le contrôle citoyen qui reste a priori est moins efficient. Ce traitement deux poids deux mesures met le citoyen en position défavorable, autant que la Commune l'est vis-à-vis de la région.

¹⁰²⁵ Voir article 40 du Code des CTD.

¹⁰²⁶ Article 5 (2) du Code des CTD.

¹⁰²⁷ Article 77 (2) du Code des CTD.

2. Le recul de l'équité du contrôle en raison de l'application discriminante du contrôle aux CTD

Le domaine de la décentralisation est contrôlé principalement par le juge constitutionnel par la voie du règlement des conflits d'attribution. Seulement, une lecture attentive du cadre juridique de ce contrôle¹⁰²⁸ permet de voir qu'il ne concerne pas les communes entre elles, ni avec les régions, ni avec l'État. Certes, les compétences entre la région et la Commune sont bien définies¹⁰²⁹, mais le conflit surgit très souvent d'un agissement contraire d'un sujet de droit, en dépit d'une répartition claire des compétences. Dans ces différents cas, c'est le contrôle de légalité qui constituera un palliatif.

Néanmoins, le traitement discriminant des CTD par le constituant camerounais mérite d'être souligné. En renvoyant à la loi le régime des communes¹⁰³⁰, la constitution donnait d'emblée le ton de cette priorisation de la région dont le régime est considérablement aménagé dans la constitution. Pourtant, les mêmes principes gouvernent le fonctionnement des deux types de collectivités, et les mêmes objectifs leurs sont assignés. Cependant, la région « *est, après l'administration centrale, le deuxième niveau de l'organisation administrative de l'Etat, suivie du département et de l'arrondissement, et le premier niveau de la décentralisation territoriale, le niveau intermédiaire étant la communauté urbaine, tandis que le niveau de base est la commune* »¹⁰³¹.

Il semble donc que la région soit la priorité des autorités nationales, car elle est le résultat de « *la reconnaissance par l'État d'autres personnes publiques territoriales disposant d'un pouvoir de décision sur un certain nombre de matière* »¹⁰³². Cette situation a,

¹⁰²⁸ Article 47 de la Constitution et article 3 de la loi n°2004/004.

¹⁰²⁹ Voir articles 267 et ss du Code des CTD pour les compétences transférées aux régions ; articles 156 et ss du Code des CTD pour les Communes.

¹⁰³⁰ Article 56 (6) de la Constitution.

¹⁰³¹ GUIMDO DONGMO B-R., « La région en droit public camerounais : quel Janus juridique ? », 2021, p. 4

¹⁰³² DEBBASCH C., COLIN F., *Droit administratif*, 7^{ème} éd., Paris, Economica, 2004, p. 174.

sans raison apparente, une résonnance négative en ce qui concerne l'étendu des contrôles, où la Commune ressort moins outillée.

B. L'ambivalence du contrôle de l'implémentation de la décentralisation

Les différents contrôles existants permettent aux juges de prononcer diverses sanctions. Ces avantages et pour la plupart, efficaces au regard de leur portée. Seulement, cette efficience des effets du contrôle (1) contraste avec la relativité de la garantie de l'exécution des décisions des juges (2), qui elle-même varie selon qu'il s'agit des organes de la CTD ou des représentants de l'Etat.

1. L'efficience des effets du contrôle des acteurs de la décentralisation

Dans l'écosystème des contrôles de la décentralisation, l'intérêt d'avoir une vue d'ensemble des effets du contrôle juridictionnel permet de mesurer son importance par rapport aux autres types de contrôle. L'efficience résulte du constat de la diversité des sanctions issues du contrôle (a) et de leur portée substantielle (b).

a) La diversité des sanctions prononcées

La diversité des sanctions est factorisée par la diversité des juges intervenants dans le contrôle. Ainsi, pouvons-nous distinguer les sanctions pécuniaires des sanctions non pécuniaires. Les premières prononcées par le juge civil, comportent l'indemnisation des préjudices consécutifs aux actes matériels des CTD, des partenaires et cocontractants des CTD et enfin du représentant de l'Etat dans leurs différentes activités. Le juge pénal peut également prononcer les dommages et intérêt lorsqu'il est saisi, si ces derniers sont sollicités par la partie civile.

Le juge administratif est compétent pour connaître l'indemnisation des préjudices causés par un acte administratif¹⁰³³. Il pourra donc intervenir pour les actes et délibérations des CTD créant un préjudice aux tiers. D'un autre coté, en matière de responsabilité contractuelle des CTD, « *l'exercice normal des prérogatives de l'administration (modification unilatérale du contrat, résiliation pour des besoins de service) peut amener le juge à accorder des compensations au cocontractant. Mais la responsabilité contractuelle peut aussi résulter d'un ensemble de fautes commises par l'administration contractante, dans les mêmes conditions qu'en matière de responsabilité extracontractuelle. Le juge apprécie les actes posés par l'administration et les qualifie de faute pour ressortir la responsabilité de l'administration. C'est la raison pour laquelle le juge indemnise les préjudices* »¹⁰³⁴. La CTD peut être amenée par le juge à indemniser le préjudice moral et matériel en cas de résiliation du marché, de travaux supplémentaires non payés ou plus généralement en cas de faute dans tout type de contrat administratif des CTD.

Pour ce qui est du juge des comptes, il faut savoir que « *l'arrêté définitif de compte comporte de droit pour le Trésor Public, privilèges sur les biens meubles et hypothèque sur les biens immeubles des comptables, à concurrence du défaut dont chaque comptable est présumé responsable en application des articles 43 à 49 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême* »¹⁰³⁵. Aussi, « *lorsque les comptes sont en débit, la Chambre des Comptes constitue le comptable débiteur. Le Ministre chargé des Finances procède au recouvrement des sommes dues. Les sommes recouvrées sont reversées, le cas échéant, à la personne morale concernée* »¹⁰³⁶. Les comptables des CTD verront donc leur

¹⁰³³ Article 2 (3) de la loi n°2006/016.

¹⁰³⁴ BILONG S., *Mémento de la jurisprudence administrative camerounaise*, Presses Universitaires de Dschang, 2014, p. 391.

¹⁰³⁵ Article 126 de la loi n°2006/016.

¹⁰³⁶ Article 127 (5) de la loi n°2006/016.

patrimoine constituer une garantie en cas de mauvaise gestion comptable.

Les sanctions non pécuniaires consistent essentiellement à la prononciation des peines privatives de liberté ou encore des travaux d'intérêt général par le juge pénal. La loi pénale prévoit également des amendes contre les contrevenants.

b) La portée des sanctions prononcées

La finalité du contrôle juridictionnel de la décentralisation est de favoriser une mise en œuvre harmonieuse. Il s'agit de s'assurer que chaque acteur respecte la légalité administrative, et notamment agit dans son domaine de compétence en mettant en œuvre les actions prévues par la loi, selon les formes prévues et dans les délais prescrits.

L'annulation d'un acte administratif par le juge administratif emporte l'obligation de se plier à cette annulation. Cette obligation exclut l'adoption d'actes ou de comportements conformes à l'acte annulé, sous peine de commettre une violation de la chose jugée. Certaines de ces violations, en raison de leur seuil de gravité, peuvent constituer une voie de fait. Que l'acte vienne de la CTD ou des représentants de l'État, son annulation rétablit donc l'ordre et une saine collaboration entre la tutelle et les organes des CTD d'une part, et entre les organes des CTD entre eux, avec des cocontractants, des particuliers, d'autre part.

Par ailleurs, la régularisation d'un acte contractuel ou unilatéral peut également intervenir quand cela est prévu par la loi¹⁰³⁷. Quoique la régularisation ne soit pas admise dans tous les cas, le droit de modification unilatérale reconnu aux personnes publiques peut constituer une alternative. Les peines privatives de liberté permettent

¹⁰³⁷ La régularisation est en droit administratif « *une rectification de l'acte ou de la situation irrégulière, c'est-à-dire la suppression du vice qui le rend irrégulier* » selon FUCHS O., cité par MVAEBEME E. S. « La régularisation en droit administratif camerounais », Journal du droit administratif (JDA), 2019, consulté sur journal-du-droit-administratif.fr (consulté le 05/03/2022). L'auteur évoque par exemple le cas de la régulation préventive du titre foncier, ou encore la régulation administrative du marché public (voir article 170 et 186 du Code des marchés publics).

de mettre hors du processus un acteur qui se livre à des actes d'infractions pénales, ce qui constitue une importante protection pour les fonds, les biens et les personnes. En cas de voie de fait avéré, la sanction pénale côtoie celle civile.

Les sanctions pécuniaires permettent de compenser un dommage subi. Leur impact est davantage perceptible en matière contractuelle. Les amendes par contre sont une somme d'argent prononcée par le juge pénal, versée par le coupable au trésor public comme sanction à la commission d'une infraction. Au total, si les sanctions financières conservent une place importante, l'adjonction des sanctions non pécuniaires permet d'aboutir à un équilibre qui assure une meilleure protection et atteinte des objectifs de la décentralisation. Le cantonnement de l'application de la régulation fait voir une certaine relativité, que l'on attribue beaucoup plus à l'exécution des décisions des différents juges contre les principaux acteurs de la décentralisation qui sont des personnes publiques.

2. La relativité de la garantie d'exécution des décisions issues du contrôle

Les Collectivités Territoriales sont des personnes morales de droit public au même titre que l'État, dont les représentants sont qualifiés de personnes publiques. Ce statut leur octroie le bénéfice de la protection traditionnellement reconnue en droit public aux personnes publiques et à leurs biens. Ainsi, « *la vente des biens appartenant aux Collectivités Territoriales est assujettie aux mêmes règles que celles des biens appartenant à l'État* »¹⁰³⁸. En tant que personne publique, la Collectivité bénéficie aussi des interdictions d'enjoindre et d'astreindre les personnes publiques, dont le non-respect est sanctionné¹⁰³⁹. Exit de cette section les personnes privées,

¹⁰³⁸ Article 60 (1) du Code des CTD.

¹⁰³⁹ L'article 126 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal pose ce principe en punissant d'un emprisonnement de six mois à cinq « *le magistrat qui intime des ordres ou défenses à des autorités exécutives ou administratives* ». Cette règle est également confirmée par la jurisprudence constante, on peut citer parmi tant d'autres CS/CA, jugement n°87 du 30 juin 1983, ONAMBELE Germain c/ Etat

en ce qu'elles ne disposent d'aucun prétexte d'inexécution. Cette précision faite, nous remarquons qu'il existe des déterminants externes, poussant la CTD (b) à davantage s'exécuter que les représentants de l'État, et les personnes publiques centrales plus globalement (a).

a) Une relativité accentuée pour les représentants de l'Etat

Les personnes publiques ont donc à leur profit de nombreux moyens pouvant ralentir, exclure ou conditionner l'exécution des décisions de justice rendues avec des obligations à leur charge. On peut se demander la garantie du transfert par l'État aux CTD des compétences ainsi que des ressources et moyens nécessaires à l'exercice effectif des compétences transférées. Le transfert des compétences est généralement opéré par un acte administratif, alors que le transfert des moyens humains, matériels et surtout financiers est souvent tardif ou inexistant, en témoignent des revendications syndicales déjà évoquées. Dès lors, comment s'assurer de l'effectivité des moyens financiers de l'État vers les CTD dans des délais raisonnables ? A supposer que les CTD saisissent le juge administratif pour responsabilité de l'État, comment s'assurer que l'État exécute cette décision encore dans les délais raisonnables ? En cas d'inexécution de l'Etat après le verdict de la Cour suprême, de quels moyens supplémentaires disposent les CTD ?

Ces questions révèlent de la souveraineté de l'État face au contrôle juridictionnel des juges en charge de l'annulation et de la réparation. Devant le juge pénal, de nombreux représentants de l'Etat disposent d'immunités les protégeant pendant l'exercice de leurs fonctions, et exceptionnellement après¹⁰⁴⁰. Ainsi, existe-il peu de garantie d'exécution des décisions de justice quand on parle des représentants de l'Etat auprès des CTD, et plus généralement des

du Cameroun ; CS/CA, jugement du 16 janvier 2008, ALOLA Dieudonné c/ Etat du Cameroun.

¹⁰⁴⁰ Concernant la responsabilité du Président de la République, voir l'article 53 (3) de la Constitution.

personnes publiques centrales. Les interdictions d'enjoindre et d'astreindre l'administration jouent dans cette dynamique, un rôle non négligeable. Si ces interdictions s'appliquent tout aussi aux CTD, il reste que celles-ci soient sujets à des déterminants d'exécution qui leurs sont spécifiques.

b) Une relativité modérée pour les organes des CTD

Parce que ces organes courent le risque de la suspension, destitution, contrôle de légalité du représentant de l'État, la garantie qu'ils s'exécutent apparaît plus probable. En fait, les collectivités ont une double pression pour l'exécution des décisions du juge administratif. La première est la menace que la partie adverse fait peser, elle peut faire grimper la note en faisant état d'une augmentation du préjudice devant le juge du contentieux de l'exécution. La seconde est la pression du représentant de l'État qui pourra limiter la marge de manœuvre des entités locales par son pouvoir d'approbation préalable. Ce pouvoir concerne les budgets, les comptes et les autorisations spéciales de dépenses, les emprunts et garanties d'emprunts¹⁰⁴¹. Le représentant de l'État pourra se baser sur ce passif (dette issue du non paiement des frais des indemnisations mis à la charge de la CTD par le juge administratif) pour restreindre la marge de manœuvre des organes des CTD.

De plus, dans le cadre de la responsabilité contractuelle des CTD devant le juge administratif, ce dernier peut prononcer des intérêts si le requérant justifie que l'administration fait preuve de mauvaise foi dans le paiement de l'indemnité¹⁰⁴². Le taux d'intérêts

¹⁰⁴¹ Article 76 du Code des CTD.

¹⁰⁴² Pour Salomon BILONG, les intérêts sont dits moratoires lorsqu'ils compensent le retard mis par le débiteur pour s'acquitter de sa dette, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un préjudice spécial. Les intérêts sont compensatoires lorsqu'ils sanctionnent la mauvaise volonté des débiteurs de l'indemnité. Voir BILONG S., *Mémento de la jurisprudence administrative camerounaise*, op. cit. p. 391.

est celui prévu à l'article 1153 du Code civil¹⁰⁴³. La date de comptabilisation des intérêts est celle à laquelle le requérant a assigné le CTD devant le juge. Enfin ces intérêts ont une finalité dissuasive qui amènera les organes des CTD à s'exécuter assez promptement.

Au regard de ces différents éléments, les personnes publiques locales seront plus enclines à l'exécution que les autorités centrales, en matière administrative et civile. En matière pénale, le droit à la protection de l' élu local renforce les moyens de mise en œuvre, car cet élu « *est protégé conformément à la législation pénale en vigueur et les lois spéciales contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamation dont il peut être l'objet dans l'exercice ou en raison de son mandat. La Collectivité Territoriale est tenue, en collaboration avec les services compétents de l'État, d'assurer cette protection et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. La protection mentionnée à l'alinéa 2 ci-dessus est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des Chefs d'Exécutifs ou leurs suppléants, décédés dans l'exercice de leurs fonctions, en raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l' élu décédé* »¹⁰⁴⁴. L'absence d'immunité est de nature à faciliter l'exécution de la sanction pénale des élus locaux et des citoyens en cas de faute de ces derniers.

¹⁰⁴³ CFJ/AP, arrêt n°15 du 16 mars 1967, Dame Ferrière Marie c/ Etat du Cameroun ; CFJ/CAY, arrêt n°113 du 8 décembre 1972, TCHAMY Jean c/ Etat du Cameroun Oriental.

¹⁰⁴⁴ Article 129 du Code des CTD.

Conclusion

Le Professeur CARRE DE MALBERG de la Faculté de droit de Strasbourg, qui a contribué à introduire le concept d'Etat de droit en France, le définit comme : « *un État qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, et les unes déterminent les droits réservés aux citoyens et les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques* »¹⁰⁴⁵. Le contrôle juridictionnel de la décentralisation s'analyse comme un outil de réalisation de l'Etat de droit.

Ce contrôle est utile à la régulation des rapports entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du processus. À la vérité, les représentants de l'État se trouvent toujours au sein des CTD, dans une position de force. Ils disposent non seulement d'un pouvoir de contrôle préalable et obligatoire¹⁰⁴⁶, du pouvoir d'approbation préalable dans certaines matières stratégiques et étendues¹⁰⁴⁷, du pouvoir d'annulation des actes qu'ils estiment manifestement illégaux¹⁰⁴⁸ mais aussi du pouvoir de saisir la juridiction administrative préalablement à toute exécution de l'acte des organes des CTD. Ce contrôle administratif exercé sous le label de la tutelle, par le représentant de l'État au regard de toutes ces modalités, n'est pas loin de constituer une manivelle pouvant ramer à contre-courant des droits des organes locaux.

Le contrôle citoyen se situe aux antipodes du contrôle administratif et s'avère bien trop fragile, parce que conditionné et peu outillé pour exercer une influence conséquente dans l'action des collectivités. D'ailleurs les citoyens ne disposent pas d'outils leur permettant d'écourter le mandat des élus locaux, ce qui ne leur laisse que la possibilité du non renouvellement du mandat achevé, au travers de l'élection. Il ne reste que le Contrôle de l'organe délibérant qui est

¹⁰⁴⁵ Cité par CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 3^{ème} éd., 1999, p. 16.

¹⁰⁴⁶ Article 73 du Code des CTD.

¹⁰⁴⁷ Article 76 du Code des CTD.

¹⁰⁴⁸ Article 77 (4) du Code des CTD.

éminemment politique, et perd en pertinence en présence des rapports harmonieux entre l'organe délibérant et exécutif, le second étant statutairement l'émanation du premier¹⁰⁴⁹.

La défaillance du contrôle citoyen et les risques du contrôle de tutelle justifient ainsi la place du contrôle juridictionnel dans la sphère des mécanismes de contrôle de la décentralisation en droit camerounais. Il s'agit d'un contrôle nécessaire pour rééquilibrer les rapports entre les organes impliqués dans la mise en œuvre de la décentralisation. Il s'agit du contrôle par le juge, professionnel indépendant et impartial qui mettra le respect de la légalité administrative au-dessus de toute autre considération¹⁰⁵⁰. Le contrôle par le juge n'est pas déterminé par la politique partisane à l'image du contrôle de l'organe délibérant, ni par la volonté impérative de protéger les intérêts de l'État central vers laquelle, peut virer le contrôle des représentants de l'État.

Cette garantie d'indépendance ajoutée à sa diversité, fait du contrôle juridictionnel le mécanisme le plus indiqué. Il reste néanmoins que ce contrôle ne répond pas toujours aux besoins des collectivités. Il n'offre pas un accompagnement continu des CTD dans l'exécution de leur budget et la mise en œuvre de leurs projets de développement comme le font l'appui-conseil de l'État et le contrôle de l'organe délibérant¹⁰⁵¹. Il est donc davantage une arme de garantie des CTD contre les incursions des représentants de l'État, et un outil de dissuasion de la CTD contre la violation de la légalité administrative. Diversifié certes, mais son apport est limité du fait du confinement de l'accès de certaines juridictions et des difficultés d'exécution des décisions qu'il produit. En dernière analyse, il faut reconnaître que ces contrôles sont donc complémentaires et se tiennent.

¹⁰⁴⁹ Article 199 du Code des CTD.

¹⁰⁵⁰ Selon l'article 5 du décret n°95/048 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature, « les magistrats du siège disposent dans leurs fonctions juridictionnelles, que de la seule loi et de leur conscience ».

¹⁰⁵¹ Article 484 et 485 du Code des CTD.

