



L'INCONSISTANCE DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN AFRIQUE FRANCOPHONE : UNE ANALYSE COMPAREE DE LA SITUATION DU BENIN, DU BURKINA FASO, DU GABON, DU MALI ET DU SENEGAL

Ladislas NZE BEKALE

Commission de l'Union Africaine

Chercheur Associé au GRESHS (ENS-Gabon)

POSITION PAPER

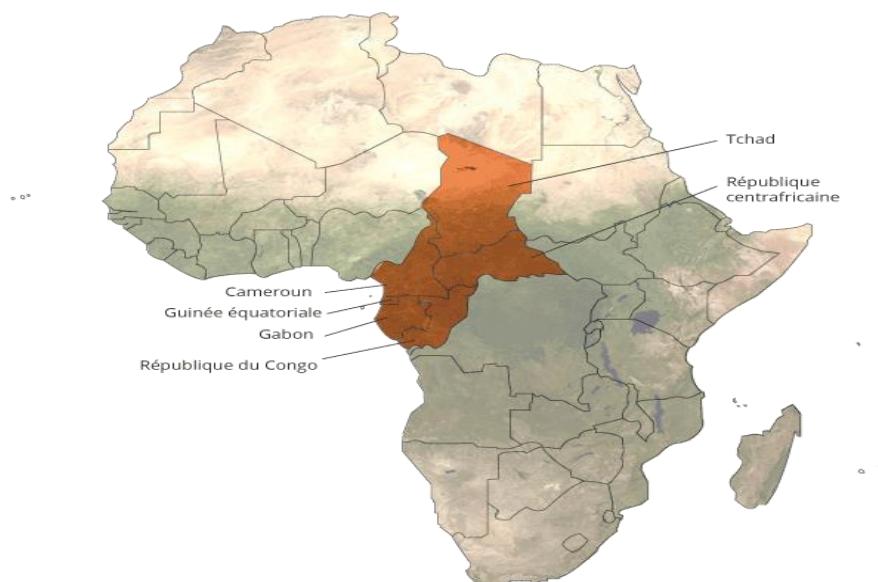
2017/2

Institut Afrique Monde

Position Paper Series

Editeur: Jean Baptiste Harelimana

Site: <http://iam.kaacrea.fr>



INTRODUCTION

L'inscription du principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution des Etats d'Afrique francophone semble être en phase avec la tendance du constitutionnalisme moderne de l'espace francophone. Une vision qui oscille entre les emprunts du modèle français et des agencements qui sont le fait du politique¹. En effet, une analyse de l'évolution et de la production des normes en Afrique, se voulant objective, doit se refuser la facilité de limiter cette démarche à un «*simple exercice de copiste réalisé [...] sous le magistère de leurs hommes de plume et de science juridique*»², mais devrait porter ses interrogations au-delà de la simplicité mimétique. Cette ambivalence, qui caractérise l'approche des textes en Afrique, est perceptible dans l'application et la portée du principe du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. «*La libre administration des collectivités est le principe matriciel de la décentralisation. Prévu par l'article 72 de la Constitution française qui dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement...*», elles doivent être administrées, par «*des conseils élus*», dotées d'attributions effectives (déc.85-196 DC). Les collectivités territoriales ne peuvent s'administrer librement que si elles exercent des compétences qui leurs sont propres distinctes de celles de l'Etat, et si elles disposent de moyens humains (personnel), financiers (ressources) [...] distincts de ceux d'autres personnes publiques³. En outre, la libre administration n'est pas illimitée, les collectivités territoriales sont donc soumises à un contrôle administratif exercé par le représentant de l'Etat, qui porte sur la légalité de leurs actes. Si telle est la théorie, comment s'articule ce principe constitutionnel dans les pays d'Afrique francophone ?

La reprise du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales par les pays d'Afrique francophone peut paraître confondante. Elle dispose à l'article 34 de la Constitution française dispose que «*la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources*». Il n'est donc pas surprenant que dans les pays d'Afrique francophone, «*la loi fixe les règles concernant [...] la libre administration des collectivités locales, de leur compétence et de leurs ressources*»⁴. Une formulation reprise par toutes les lois fondamentales des pays concernés par cet article. Cette imitation est aussi perceptible pour l'article 72 disposant, «*les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi*»⁵. On peut croire comme le Pr Dubois de Gaudusson qu'il s'agit bien d'une copie et sans se contenter de ces répétitions, on doit s'interroger sur la portée réelle et l'effectivité des conditions qui en découlent. La densité des libertés locales exige une observation

¹Voir BOLLE (S.), «Des Constitutions "made in" Afrique», communication au 6ème congrès français de droit constitutionnel, Montpellier du 9 au 11 juin 2005. Disponible sur <http://ddata.over-blog.com/xxxxxx/1/35/48/78/Constitutions-made-in-Afrique.pdf> Consulté le 3 février 2010

²DUBOIS DE GAUDUSSON (J.), «Les nouvelles constitutions africaine et le mimétisme», cité par BOLLE (S.), Idem, p3.

³VERPEAUX (M.), «Les compétences des collectivités territoriales», Documents d'études, n°2.02, 2007, p52

⁴Voir les articles 70, 101, 47, 67 et 98 des Constitutions respectives du Mali, Burkina Faso, Gabon, Sénégal et Bénin

⁵ Voir les articles 151, 102, 112 et 97 des lois fondamentales du Bénin, Sénégal, Gabon et du Mali

attentive des principes qui en découlent, notamment d'un point de vue constitutionnel (I) et fonctionnel (II). On peut se permettre d'être sceptique quant à l'effectivité de ce principe. Un postulat conforté par l'adoption du contrôle de tutelle par les Etats d'Afrique francophone (III) à la place du contrôle administratif. Aussi, le mode de représentation nationale des collectivités locales, au service des intérêts politiques (IV) est aussi aux antipodes des fondamentaux du principe de libre administration des collectivités territoriales.

I- Les limites du principe constitutionnel de libre administration des collectivités en Afrique francophone

On constate, à la lecture des différentes Constitutions des pays d'Afrique francophone et française, que l'article 72 de la Constitution française définit toutes les collectivités territoriales de la République, faisant de celles-ci une garantie constitutionnelle inviolable au même titre que la laïcité et la démocratie. Alors que toutes les Constitutions des pays d'Afrique francophone dont il est question dans cette contribution se contentent du concept de collectivités territoriales ou locales, selon le cas. On peut supposer que les territoires de ces pays sont encore en mutation, inscrire une catégorie de collectivités dans la loi fondamentale contraindrait éventuellement les autorités à une modification constitutionnelle, pratique très critiquée, en raison de la fragilité du constitutionnalisme de la majorité des Etats du continent. S'agissant des "constitutions politiques", cette formulation laisse la liberté au législateur de créer des collectivités en fonction des enjeux. Au Gabon le concept constitutionnel de collectivité locale n'a pas atteint sa maturité, il ne serait donc pas étonnant qu'à l'avenir, d'autres entités de cette nature apparaissent.

Le même article 72 de la Constitution française élève au rang de principe constitutionnel le principe de subsidiarité, étant donné que «*les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon...*». Si le Sénégal, le Mali et le Bénin n'ont pas élevé au niveau constitutionnel le principe de subsidiarité, cependant au Gabon et au Burkina Faso la participation locale⁶ celui-ci est protégé par la Constitution. En ce qui concerne les ressources des collectivités territoriales, la Constitution française dispose que «*les collectivités bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement [...] Elles peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures de toute nature [...] Les recettes fiscales et les autres ressources propres représentent une part déterminante pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources...*». A contrario, seule la Constitution du Bénin évoque les finances des collectivités territoriales dans une formulation générale, en précisant à l'article 151 qu' «*aucune dépense de souveraineté de l'Etat ne saurait être imputée à leur budget*». Si La loi fondamentale béninoise dresse une limite entre les finances de l'Etat et celles des collectivités, il n'en demeure pas moins que les ressources devant alimenter les budgets locaux ne sont pas définies, ce qui laisse le soin au législateur d'en déterminer les modalités, comme dans les autres pays. La faiblesse des finances locales peut partiellement s'expliquer par le fait qu'elles ne soient pas garanties par les Constitutions.

⁶ Voir les articles 145 et 112a des lois fondamentales du Burkina Faso et du Gabon

La loi fondamentale française a également élevé au rang de principe constitutionnel, le principe de concomitance qui voudrait que «*tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice...*». En revanche, aucune, des Constitutions des Etats d'Afrique francophone n'en fait allusion. La libre administration des collectivités territoriales n'est pas totale, elle est limitée, la Constitution française dispose à cet effet, que «*dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat [...] a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois*». Celle du Gabon reprend ce principe à l'article 112b qui dispose que «*[...] Le représentant de l'Etat veille au respect des intérêts nationaux...*», le contrôle et sa nature sont définis par la loi 15/96 relative à la décentralisation. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales semble plus explicite dans la loi fondamentale française, alors que celles des Etats d'Afrique francophone, semblent s'en méfier, comme si elles ont été rédigées sur mesure pour donner le moins de garanties possibles et laisser tout le pouvoir au législateur de construire des libertés locales à sa guise.

II- Les insuffisances fonctionnelles des collectivités territoriales en Afrique francophone

Le principe de libre administration des collectivités repose sur des fonctions et des ressources affectées à ces entités. L'ineffectivité du transfert de compétences (A) comme au Gabon ainsi que l'insuffisance des ressources financières (B) comme c'est le cas au Bénin remettent en cause l'autonomie locale. Comment exercer les libertés locales en l'absence d'un personnel (C) propre ? La question semble se poser une fois de plus pour les pays que sont le Gabon et le Bénin.

A- L'ineffectivité du transfert des compétences au Gabon

Le principe, de libre administration des collectivités territoriales, a des implications fonctionnelles, les conseils doivent être dotés d'attributions effectives (Cons. Const. déc. n°85-196), en l'absence de celles-ci, il est inopportun de parler de libre administration, le Gabon en est une illustration. Engagé dans une politique de décentralisation au lendemain des élections locales de 1996, les compétences qui ont été «*effectivement transférées sont l'état civil et l'assainissement*». Or l'assainissement et la collecte des ordures ménagères concédés aux entreprises du secteur privé, dans le cas de la ville de Libreville. L'argument qui a favorisé cette concession, selon les autorités était lié au manque de moyens logistiques des collectivités locales. En réalité, les collectivités territoriales n'ont à leur actif que la gestion de l'Etat civil qui constitue une attribution habituellement prise en charge à ce niveau. La situation est donc paradoxale, étant donné que la loi 15/96 relative à la décentralisation prévoit un nombre considérable de compétences⁷ à transférer, aucun texte d'application expliquant et

⁷Voir l'article 235 «Les compétences à transférer concernent notamment certains domaines des secteurs suivants: l'aménagement du territoire; la santé; l'action sociale; le cadastre; le logement et l'habitat; l'environnement et l'assainissement; l'urbanisme; la culture; le tourisme; l'hydraulique villageoise;

déterminant les compétences locales, n'a été pris. Il est donc inapproprié de parler de libre administration des collectivités territoriales qui est indissociable des affaires locales propres dévolues aux collectivités territoriales. Les collectivités détiennent «*des compétences propres, qui sont confiées par le législateur...*»⁸. Si les fondements de la libre administration n'existent pas au Gabon, on ne saurait parler de décentralisation, bien que certains universitaires gabonaïs parlent de décentralisation dans ce pays.

B- Des ressources insuffisantes pour les collectivités territoriales du Bénin

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a des implications financières supposant l'existence des ressources fiscales suffisantes (Cons. Const., déc. n°98-405). A cet effet, les collectivités disposent des ressources propres (1) issues de la fiscalité et, les dotations de l'Etat (2). La faiblesse de ces ressources limite la libre administration des collectivités, car la condition de suffisance des celles-ci est indispensable à l'exercice des compétences en toute liberté.

1- La faiblesse de ressources propres

Au Bénin, «*elles concernent notamment les recettes de la section de fonctionnement dont les recettes fiscales que sont la Taxe de développement local (TDL), les taxes foncières, la patente et la licence, la taxe sur les armes à feu, les taxes directes assimilées et autres produits*»⁹. La faiblesse des ressources des collectivités locales béninoises peut être liée, entre autre à l' «*absence de maîtrise par les collectivités locales du déroulement de la chaîne fiscale*»¹⁰, qui est contrôlée par l'administration des impôts. Cela induit d'autres difficultés comme, la «*sortie tardive des rôles d'impôts*»¹¹ qui sont également produit par cette administration qui semble peut coopérer avec les collectivités locales. Au nombre des difficultés, notons aussi «*la non implication des collectivités dans la procédure de dégrèvement*»¹². Cette situation limite la possibilité pour les collectivités locales de planifier clairement leurs ressources voire les investissements. Il est donc difficile d'affirmer la plénitude des libertés locales dans ce contexte. En outre, on se doit de rappeler que «*les compétences ne sont pas toujours accompagnées de ressources suffisantes*»¹³. La situation des ressources propres peut indiscutablement provoquer des dysfonctionnements voire un déséquilibre des ressources octroyées à ces entités. En conséquence, «*les communes béninoises se caractérisent par la grande faiblesse de*

l'équipement; la voirie; les transports urbains, interurbains et interdépartementaux; les eaux; la jeunesse; les sports; l'agriculture; la pêche; l'élevage; les carrières.

⁸BCŒUF (J.-L.), MAGNAN (M.), Les collectivités territoriales et la décentralisation, 4ème Ed. Paris: la documentation française, 2008, p8

⁹ Articles 9 et suivants de la loi n° 98-007 du 15/01/99 portant régime financier des communes en République du Bénin

¹⁰ AZEHOUN, P (V), «*Les finances locales au Bénin*», Contribution du Bénin à la CADDEL, Maputo 24 au 25 mai 2011, p50

¹¹ Idem

¹² Ibid.

¹³ Ibidem

*leurs ressources propres. En 2005 ces dernières s'élevaient à 0,5% du PIB et représentaient 3,8% des recettes publiques globale*¹⁴. Les ressources locales propres constituent néanmoins l'essentiel des ressources des communes (environ 70%) les impôts fonciers, les patentes et les licences représentent environ 90% des recettes fiscales¹⁵ D'une façon générale, la faible couverture du territoire en services fiscaux, limite aussi l'exploitation du potentiel fiscal des communes. Les ressources propres des communes sont insuffisantes pour leur permettre de faire face aux charges financières qu'implique la décentralisation. Face à cette faiblesse, la mise en œuvre d'une politique adéquate de transfert des ressources aux communes est nécessaire¹⁶.

2-Ambigüité et insuffisance des dotations de l'Etat

L'Etat comptabilise comme transferts, un certain nombre de dotations budgétaires. «*Les subventions de l'Etat représentent en moyenne seulement 20% des ressources locales. De plus on constate une diminution de ces transferts ces dernières années, les transferts ne représentent plus que 13% des recettes locales en 2007*¹⁷. Certains des transferts de ressources faits par l'Etat peuvent être considérés comme liés à l'exercice des compétences communales. Il s'agit, en premier lieu, de la subvention d'équilibre [...] Les autres transferts concernent la subvention aux charges salariales des collectivités locales, le fonds de solidarité intercommunale [vise à contribuer au développement équilibré des communes. Cette subvention représente à elle seule plus de 50% du montant des subventions et elle est répartie comme suit : les deux tiers sont alloués à toutes les communes et le tiers restant est octroyé aux communes les moins nanties]¹⁸ et la subvention de substitution à la taxe civique, auxquels s'ajoutent la taxe de voirie et la TVA¹⁹. Les dotations de l'Etat, très faibles par rapport aux besoins de l'exercice des compétences communales, sont largement en deçà du pourcentage de 10 à 15% du budget général de l'Etat recommandé par le Programme de Développement Municipal [...] Comme les communes ne disposent pas encore de ressources propres suffisantes, elles ne peuvent assumer leurs tâches tant en ce qui concerne le fonctionnement que pour les investissements [...] Le Fonds d'Appui au Développement des Communes, qui constitue l'instrument de financement des investissements communaux prévu par les lois sur la décentralisation [n'a été créé qu'en 2008 par le décret 2008-276 du 19 mai]²⁰. «*Ce fonds doit contribuer à juguler le déséquilibre actuel des ressources entre la ville de Cotonou et le reste des communes du pays. En effet, la commune de Cotonou réalise, à elle seule, parfois jusqu'à 60% des performances de l'ensemble des communes du pays*». La viabilité du développement local et la prise en charge effective des affaires locales dans la majorité des communes du Bénin peut ainsi être considérée comme improbables. En outre ce fonds connaît des problèmes tels que «*le retard dans le transfert des ressources qui conduit au faible niveau de consommation des ressources d'investissement, le non respect des critères d'éligibilité et la faiblesse de la qualité des infrastructures réalisées*».²¹ Les capacités d'investissements des collectivités territoriales sur ressources propres

¹⁴ CHAMBAS cité par VERGNE (Cl.), Décentralisation Fiscale en Afrique francophone : Note sur les Transferts Intergouvernementaux, DRSPRC, 2009, p14

¹⁵ Idem

¹⁶ Rapport du Comité Interministériel sur la décentralisation au Bénin, Cotonou, 2007

¹⁷ CHAMBAS cité par VERGNE (Cl.), Op. Cit. p.15

¹⁸ Idem

¹⁹ Rapport Op. Cit. pp26-27

²⁰ Idem

²¹ TOUSSOU (R.Z.), « *Les institutions nationales de financement : le FADEC au Bénin* », Méthodes et techniques de montage de dossiers de financement de projets et programmes, Douala, 12-16 décembre 2011, p30

demeurent insignifiantes. La contribution du fonds d'appui au développement des communes ne permet pas de financer des infrastructures économiques et marchandes structurantes²². La situation des finances locales au Bénin n'est pas favorable à leur libre administration, leurs ressources financières doivent être suffisantes et, les collectivités locales doivent en disposer librement.

C-La problématique de la fonction publique locale

Les instances locales doivent pouvoir se prononcer sur les créations et les suppressions d'emplois, sur les nominations aux grades et aux emplois, y compris ceux qui concernent les recrutements directs des personnels de direction et des collaborateurs de cabinet, sur les positions statutaires, la notation et les avancements, sur les sanctions disciplinaires et les licenciements pour insuffisance professionnelle, le tout dans le respect des règles statutaires et l'observation des procédures constituant des garanties pour les agents de la fonction publique territoriale²³. Au Gabon (1) et au Bénin (2) l'absence d'un statut juridique explicite, applicable aux agents des collectivités locales, est compromettante pour l'effectivité d'une libre administration des collectivités.

1- La fonction publique locale : un projet du statut général au Gabon

Au Gabon, selon l'article 15 de la loi 1/2005 portant statut général de la fonction publique, « *sont agents publics: les fonctionnaires civils de l'Etat, de la fonction publique parlementaire, de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique de l'éducation et de la fonction publique locale [...] les contractuels de l'Etat, de la fonction publique parlementaire, de la fonction publique hospitalière, de la fonction publique de l'éducation et de la fonction publique locale...* ». Le statut général de la fonction publique du Gabon prévoit donc une fonction publique locale pour prendre en charge le fonctionnement et la gestion des collectivités locales et, peut être dans une perspective proche ou lointaine, les compétences à transférer. Aux termes de l'article 18, « *la fonction publique locale comprend les agents civils, les agents des forces de police des collectivités locales, les sapeurs pompiers des collectivités locales, les fonctionnaires ou contractuels des collectivités locales* ». Mais l'article 24 rappelle qu'« *à l'exception de la fonction publique d'Etat, chacune des composantes de fonction publique fait l'objet d'un statut particulier [...] Les statuts particuliers comportent obligatoirement des dispositions relatives aux agents permanents et des dispositions applicables aux contractuels...* ». Or, le statut particulier de la fonction publique locale est toujours inexistant au Gabon, on peut donc sous-entendre que la situation des agents des collectivités locales, ne soit pas explicite, en l'absence de ce texte qui viendrait préciser les modalités de gestion de ce corps. Face à ce vide juridique, qui a pour conséquence la précarité de l'emploi, ces personnels ont choisi la contestation. « *Pour sa première réunion annuelle, le bureau exécutif du Syndicat national des agents de la Fonction publique locale du Gabon (SYNAFPLG) a invité les bureaux communaux [...] pour valider son programme d'action pour l'exercice 2009. Les leaders syndicaux ont annoncé la tenue imminente*

²² Document de participation. Programme de développement des infrastructures économiques et marchands (P-DIEM), 15 mars 2013, Dpt Fédérale des Affaires Etrangères suisses, p4

²³TOUVET (L.), FERSTENBERT (J.), CORNET (C.), Les grands arrêts du droit de la décentralisation, 2ème Ed. Paris: Dalloz, 2001, p6

d'une assemblée générale [...] pour valider le cahier des charges qui devait être déposé à la tutelle»²⁴. Le but étant donc pour les syndicats des collectivités de contraindre les autorités à accélérer la mise en place d'une fonction publique locale, cependant elle n'est pas encore effective et la liberté des collectivités locales semble limitée par cette insuffisance.

2-L'ambigüité des modalités de gestion des personnels locaux au Bénin

Les communes ont *hérité* du personnel des sous-préfectures et circonscriptions urbaines, soit un effectif d'environ 4 000 agents constitué en majorité d'agents d'exécution (94%), alors que les 6% restants assurent un encadrement, par ailleurs peu stable, puisqu'il n'existe aucun texte déterminant le nombre d'agents que l'Etat doit mettre à disposition de chaque commune. Avant les élections locales [post conférence nationale], il y avait au total 82 cadres A, pour un besoin de 308 agents de cette catégorie (77 Secrétaires généraux et 231 Directeurs des services et Chefs de bureau)²⁵. Les Communes prennent en charge sur leur budget propre plus de 80% de leur personnel. La part du budget communal consacré aux salaires a évolué de 25% à 27 %, avec des variations importantes entre les communes, les plus petites étant fortement défavorisées. Malgré l'effort considérable qui a été fait par les collectivités locales pour recruter du personnel cadre (passage de 110 cadres A et B en décembre 2003 à 197 en septembre 2005, soit une évolution de 4 à 7% des effectifs), leur nombre reste notoirement insuffisant. Les femmes représentent 25% de l'effectif et 12% de l'effectif des cadres A et B²⁶. Dans le cadre de l'accompagnement des communes dans le processus de décentralisation, l'Etat a décidé de mettre en place une Fonction Publique territoriale. A cet effet, il a été initié un projet de loi portant statut général des fonctionnaires territoriaux en étude à la Cour Suprême, depuis 2007. L'Etat a également pris l'option de mettre à la disposition des communes pendant les trois premières années de la décentralisation des ressources humaines²⁷. L'existence d'une fonction publique locale ou territoriale selon le cas est indispensable à une libre administration des collectivités locales. En effet, ces entités doivent prendre des initiatives relatives au recrutement et à la gestion de la carrière. On constate, dans les pays d'Afrique francophone, notamment au Bénin et au Gabon que cette condition essentielle n'est effective. Au Gabon, l'état du droit est discréditant pour la libre administration des collectivités, non seulement pour l'ineffectivité des compétences, mais aussi pour l'inconsistance du cadre de gestion des personnels locaux. Les modalités de gestion des personnels locaux sont encore plus confuses au Bénin.

III-La prédominance du contrôle de tutelle sur le contrôle administratif en Afrique francophone

La libre administration n'est pas infinie, les collectivités exercent leurs compétences sous le contrôle de l'autorité de tutelle. Le représentant de l'Etat assure la charge des intérêts nationaux, du contrôle

²⁴La Fonction publique locale prépare son cahier des charges. Disponible sur http://gaboneco.com/show_article.php?IDActu=12788 Consulté le 17 décembre 2009

²⁵DEMOLE MOKO (I.), communication au 1er congrès ordinaire de l'ANCB, novembre 2005

²⁶PRODECOM, rapport trimestriel n° 11, octobre-décembre 2005; janvier 2006

²⁷Rapport Op. Cit. pp27-28

administratif et du respect des lois. « *Ce triptyque prend notamment corps dans le contrôle de légalité [...] sur les actes pris par les collectivités territoriales. Le principe général est le suivant : depuis 1982, le préfet ne peut plus annuler lui-même les actes des autorités locales ni en suspendre l'exécution, mais seulement saisir le juge administratif pour que ce dernier prononce la mesure envisagée, en terme de procédure dite de déféré préfectoral*»²⁸. Dans les pays d'Afrique francophone, si le contrôle des actes est repris et, exercé par le représentant de l'Etat, il se définit par une forme d'ambivalence qui réunit à la fois le contrôle de légalité et le pouvoir de tutelle (A). Le contrôle de tutelle est semblable à celui en vigueur en France avant 1982, c'est particulièrement la situation du Gabon. Il est évident que cette conception du rôle du représentant de l'Etat se situe à l'opposé du principe moderne de libre administration des collectivités territoriales, en tout cas dans son évolution après 1982. D'ailleurs, d'autres pays ont institué une tutelle pesante sur les collectivités territoriales (B), notamment au Bénin, au Burkina Faso et au Mali où l'autorité de tutelle dispose du pouvoir d'annulation et de suppression des actes des collectivités.

A- Le contrôle des actes des collectivités locales au Gabon et au Sénégal: entre contrôle de légalité et de tutelle

Le contrôle des actes des collectivités locales (1) dans ces deux pays, est principalement dit, de légalité. Il obéit à certaines règles qu'il convient de définir préalablement. Ce contrôle étant principalement fondé sur le caractère exécutoire des actes (2) de ces personnes publiques, il est remis en cause par la persistance du contrôle à priori (3), qui peut conduire à l'annulation des actes des collectivités territoriales.

1- Les principes du contrôle de légalité

Le Sénégal est un des pays les plus influencés par la doctrine française en matière de contrôle des actes des collectivités locales. Aux termes du Code des Collectivités Locales, «*les décisions réglementaires et individuelles prises par le Président du Conseil Régional, le Maire ou le Président du Conseil Rural dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article 334 sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'Etat*» (art.335). La procédure d'entrée en vigueur de certains actes des collectivités locales est donc, en partie définie ici. Pour la loi gabonaise 15/96 relative à la décentralisation, la tutelle est aussi réaménagée en contrôle à postériori, «*Les actes pris par les collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification sous réserve des dispositions relatives à la tutelle*» (art.241). La tutelle de l'Etat sur les collectivités locales se traduit essentiellement par un contrôle exercé sur les actes. Ce contrôle procède de la saisine des juridictions compétentes pour la légalité des actes, et des services techniques pour la conformité avec les cahiers de charges²⁹. La loi gabonaise semble ne pas prévoir d'exception comme au Sénégal, ce qui peut paraître ambitieux, voir malicieux, compte tenu du vide juridique qui persiste dans ce pays, par rapport aux transferts des compétences qui demeurent inexistantes. Alors, sur quelles

²⁸BLUTEAU (Ph.), *Leçons de droit des collectivités territoriales*, Paris: ellipses, 2009, p178

²⁹Article 242 Loi 15/96 relative à la décentralisation

matières porteraient ce contrôle à postériori, en dehors des actes de gestion courante des collectivités locales? Ainsi, apparaît une difficulté voire une inconsistance relative à la loi gabonaise qui peut poser des problèmes d'interprétation.

2- L'applicabilité du caractère exécutoire des actes locaux

Dans le cadre de la loi sénégalaise, il y a deux impératifs, à savoir le délai et l'information. L'article 334 du Code des Collectivités Locales en précise que le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse. Sont concernés par ces dispositions les actes Cités en note infra³⁰. Ces actes sont exécutoires de pleins droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale. La loi 15/96 gabonaise aussi remplit les conditions relatives à l'information et au délai, pour certains actes, tel que précisé par l'article 90, « *les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au préfet [...] Les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoire qu'un mois après la date mentionnée sur leur récépissé délivré par le préfet* ». Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication au moyen d'affiche, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, par voie de notification individuelle ; dans les autres cas, la publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée ou, à défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie. Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie³¹. La condition d'information de l'autorité de tutelle est remplie, par l'article 245 qui précise qu'« *Une copie des actes pris par les collectivités locales est obligatoirement transmise à l'autorité de tutelle* ».

3-La résurgence du contrôle de tutelle

En droit administratif, est ainsi désigné, de façon générale, le contrôle exercé par une personne publique sur une autre personne publique, dans les conditions prévues par les textes. Il s'agit le plus souvent d'un contrôle de l'Etat sur les personnes décentralisées : collectivités locales et

³⁰Les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils; les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi; les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial; les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales; les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du Conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

³¹Article 91 Idem

établissements publics³². On distingue habituellement la tutelle, sur les personnes ou les organes, qui se rapproche d'un pouvoir disciplinaire et se traduit par l'adoption de mesures provisoires (suspension des maires et adjoints, des conseils municipaux) ou définitives (révocation des maires et adjoints, dissolution des assemblées locales). Et la tutelle sur les décisions: selon ce que prévoient les textes, elle peut porter sur l'opportunité et/ ou la légalité. Les procédés sont divers: approbation, autorisation, annulation, substitution d'action. L'utilisation de tous ces procédés, ou de certains d'entre eux, peut être confiée à l'autorité de tutelle³³. Au regard de cette définition de la tutelle et, à la lecture des lois gabonaise et sénégalaise qui ont pourtant instituées un contrôle de légalité sur les actes des collectivités locales, le moins que l'on puisse dire est que l'article 336 du Code des Collectivités Locales présente les caractéristiques d'un contrôle de tutelle à priori et, non de légalité comme principalement annoncé par ladite loi. A ce propos, il dispose «*par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335 du présent Code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants: les budgets primitifs et supplémentaires; les emprunts et garanties d'emprunts; les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire; les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret; les affaires domaniales et l'urbanisme; les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique; les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans. Ces délibérations et décisions sont transmises au représentant de l'Etat [...] L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat. Ce délai d'un mois peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale».*

Au Gabon, la loi 15/96 s'inscrit dans cette logique en instituant à la fois le contrôle de légalité sur les actes et un contrôle de tutelle à priori, à l'opposé des évolutions actuelles du principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce paradoxe est relevé dans plusieurs articles de la présente loi. Ainsi, «*les conseils des collectivités locales [...] approuvent la création des taxes et amendes locales, dans la limite des autorisations de l'administration de tutelle; approuvent la création des impôts locaux dans la limite des autorisations de l'administration de tutelle...»*³⁴. Ces dispositions s'appliquent d'abord aux organes délibérants, étant donné que «*le Conseil municipal [...] délibère sur la création, le classement, le déclassement ou la suppression, la rétrocession, la dénomination des rues et places publiques, l'établissement et la révision des plans d'urbanisme. Ces délibérations sont soumises à l'approbation de l'autorité administrative de tutelle...»*³⁵. Les organes exécutifs sont aussi soumis à ce pouvoir de tutelle, à cet effet, «*les bureaux des conseils sont chargés de [...] proposer la création des taxes et amendes locales, dans la limite des autorisations de l'administration de tutelle; proposer la création des impôts locaux dans la limite des autorisations de l'administration de tutelle...»*³⁶. En définitive, «*Le président du conseil départemental est*

³² VAN LANG (A.), GONDOUNIN (G.), ISERGUET-BRISSET (V.), dictionnaire de droit administratif, Paris, A. Colin, 2002, p313

³³ Idem

³⁴ Article 75 Loi 15/96

³⁵ Article 77 Idem

³⁶ Article 80 Ibid.

particulièrement chargé, sous le contrôle du conseil départemental, de [...] souscrire les marchés, de passer les baux, les actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition et de transaction préalablement autorisés par l'autorité de tutelle...»³⁷. L'approbation préalable par l'autorité de l'Etat s'inscrivant dans le cadre du contrôle de tutelle définit avant, nous permet de conclure que nous sommes en présence d'une situation de réapparition d'une surveillance de l'Etat, alors que le principe du contrôle de légalité des actes est retenu, ce qui constitue un paradoxe par rapport à l'exercice des libertés locales. Cela est d'autant plus problématique qu'il s'agisse des matières essentielles au fonctionnement d'une collectivité locale, notamment les budgets locaux. En conséquence, il est juste d'affirmer que le contrôle des actes des collectivités locales au Gabon et au Sénégal se situe entre contrôle de légalité et pouvoir de tutelle. Même si certains pensent que le contrôle à priori des actes des collectivités au Sénégal, est de portée réduite, car, «la portée du contrôle préalable est aujourd'hui quantitativement restreinte ».

B- La prépondérance du contrôle de tutelle au Bénin, au Burkina Faso et au Mali

Alors que la conception de la libre administration des collectivités territoriales accorde plus de libertés à ces personnes publiques, telles que consacrées par les lois de 1982, puis celles de 2004 et 2007 en France, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, qui ont entamé un processus de décentralisation au début des années 90, ont choisi le maintien d'un pouvoir de tutelle contraignant, aux antipodes des évolutions récentes de la décentralisation. Ce pouvoir d'une forme ancienne s'inspire de la théorie de la tutelle en vigueur en France avant 1982, avec des procédés qui vont de l'approbation des actes des collectivités territoriales, à leur possible annulation par l'autorité de tutelle. Les pays dont il est question dans ce paragraphe ont maintenu la tutelle à priori comme mode de contrôle des collectivités territoriales, alors que la loi du 2 mars 1982, considérée comme fondement de la décentralisation dans l'espace francophone, a supprimé cette forme de contrôle pour instaurer le contrôle de légalité sur les actes. Malgré cette différence théorique, ces pays ont également prévu un contrôle de légalité sur les actes des collectivités, avec une prépondérance de la tutelle à priori, cela relève une fois de plus du paradoxe.

En droit béninois, le pouvoir de tutelle comporte des fonctions « *d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'Etat [et]; de contrôle de légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget de la commune»*³⁸. En conséquence, l'article 143 de la loi 97-029 précise les conditions d'exercice de ce pouvoir de tutelle par le représentant de l'Etat, « *par voie d'approbation, d'annulation et de substitution* ». Au Burkina Faso «*les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité de l'autorité de tutelle*»³⁹, les modalités d'exercice du pouvoir de tutelle, qui «*comporte les fonctions d'approbation, d'autorisation préalable, d'annulation,*

³⁷ Article 82 Ibidem

³⁸ Article 142 Loi97-029 du 15 janvier 1997 portant organisation des communes au Bénin

³⁹ Article 55 Code Général des Collectivités Territoriales du Burkina Faso

de suspension ou de révocation, de substitution et d'inspection»⁴⁰, remettent en cause le principe du contrôle de légalité tel que prévu en doctrine. Au Mali, «la tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité. Lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des collectivités, elle s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation. Lorsqu'elle porte sur les organes des collectivités, elle s'exerce par voie de substitution, de suspension, de révocation, de dissolution»⁴¹. Par rapport à la loi béninoise, les législations du Burkina Faso et du Mali, sont non seulement proches dans leur formulation, mais elles encadrent aussi de façon plus stricte les actes des collectivités territoriales, avec pour incidence, une limitation de la liberté d'action, à l'opposé du principe de libre administration des collectivités territoriales.

IV-Une représentation nationale politique

La représentation nationale des collectivités territoriales contribue à l'édification de la libre administration des collectivités, aux termes de l'article 24, la Constitution française confie au Sénat la responsabilité d'assurer la «*représentation des collectivités territoriales de la République. Les français hors de France sont représentés au Sénat*». Cette institution française et son œuvre en faveur de la décentralisation⁴² ont indiscutablement influencé les Etats d'Afrique francophone dans la création des institutions similaires, permettant ainsi, aux collectivités territoriales et leurs représentants de contribuer au débat politique national, aux côtés de l'Assemblée nationale. Le Sénégal (A) a effectivement opté pour ce modèle en ré instituant en janvier 2009 un Sénat, qui a été supprimé en 2012, cette institution était fondée sur le modèle français avec des pouvoirs législatifs, de contrôle et de nominations. Mais le système de recrutement du Sénat sénégalais était distinct, aussi bien du Sénat français que celui du Gabon. Quant à l'institution sénatoriale gabonaise, après près de deux décennies, il est opportun de rechercher des éléments d'un bilan à l'endroit de la promotion de la libre administration des collectivités territoriales (B). L'originalité du Mali consiste à la création d'une assemblée des collectivités territoriales aux pouvoirs consultatifs (C), pour éviter que les problèmes des collectivités territoriales ne s'enlisent dans les débats parlementaires, selon les autorités de ce pays.

A- Le Sénat sénégalais : une brève existence aux fins politiciennes

Si «*l'originalité des secondes Chambres africaines réside davantage dans la prise en compte des composantes sociologiques de l'État et la nécessité de rétablir l'égalité, par des mesures spécifiques et des pratiques différentes, dans des pays affectés par des grands déséquilibres ethniques, linguistiques, culturels ou régionaux. C'est sans doute pourquoi les modes de désignation de leurs membres sont divers. Le scrutin indirect, le plus souvent dans le cadre des collectivités locales et par le truchement des élus locaux, est pratiqué dans la plupart des pays»⁴³*. Elle peut aussi justifier la

⁴⁰ Article 56 Idem

⁴¹ Article 230 Code des Collectivités Territoriales du Mali

⁴²Voir DELCAMP (A.), Le Sénat et la décentralisation, Paris: Economica, 1991

⁴³ KEUTCHA TCHAPNGA (C.), «Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire», RFDC, 2005/3-n°63, p461

volonté de certains dirigeants de disposer d'une institution constituant un contre pouvoir à l'Assemblée nationale et un débouché pour le parti présidentiel, hypothèse confortée par le système de recrutement du Sénat sénégalais durant son existence récente. L'exposé des motifs de la loi organique 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat, au Sénégal, feint de décliner les vrais objectifs de cette institution, en affirmant que « *Dans les systèmes de démocratie pluraliste contemporains, le bicamérisme apparaît comme un mode d'expression et de renforcement de la représentation nationale. L'expérience politique et administrative vécue au Sénégal ces dernières années a fini de convaincre de la nécessité d'une restauration du Sénat, qui permet d'assurer la représentation de proximité, notamment par la présence des élus locaux au Parlement* ». A notre avis, le mode de désignation des sénateurs a justifié les objectifs du pouvoir sénégalais, ceux de contrôler une partie du Parlement. Le nombre de sénateurs était à cent ainsi répartis : trente cinq sénateurs élus dans les départements; soixante-cinq sénateurs nommés par le Président de la République parmi lesquels quatre représentent les Sénégalais de l'extérieur⁴⁴. Dans chaque département était élu un sénateur au scrutin uninominal majoritaire à un tour sur une liste comprenant un titulaire et un suppléant⁴⁵. Ainsi, le Chef de l'Etat pouvait disposer d'une majorité absolue en permanence au Sénat.

B- Le Sénat gabonais : un bilan quasiment inexistant à l'endroit des collectivités locales

Au Gabon, le Sénat est composé de 102 Sénateurs. Elus pour 6 ans au suffrage universel indirect, les Sénateurs ne peuvent être renvoyés devant leurs électeurs avant le terme de leur mandat, car le Sénat est une Assemblée permanente qui ne peut être dissoute, à la différence de l'Assemblée nationale. Selon la Constitution « *Le Sénat assure la représentation des collectivités locales* ». Crée en 1997, on peut s'interroger sur les actions menées par cette institution en faveur des collectivités locales. S'il fallait établir un bilan de l'action de la chambre haute du parlement à l'endroit des collectivités depuis sa création, nous choisirons trois axes. D'abord l'évaluation et l'identification des problèmes des collectivités territoriales, le suivi et l'appui pour l'augmentation des budgets locaux, une tentative d'amélioration du cadre juridique de la décentralisation. En effet, après sa mise en place, il semble que l'une des préoccupations du Sénat ait été de comprendre et d'évaluer les difficultés qui minent encore le processus de décentralisation gabonais, au cours de la première mandature. Le Sénateur Olé Ango relevait que « *le processus de décentralisation n'est pas encore suffisamment engagé, les obstacles auxquels se heurte la mise en œuvre effective de la décentralisation sont: l'absence des textes d'applications de la loi 15/96; les pesanteurs propres à l'administration centrale; la non mise en place des organes de la décentralisation prévus par la loi 15/96; la modicité, voire l'inexistence des ressources propres des collectivités locales; l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de développement local au bénéfice des collectivités territoriales* »⁴⁶.

⁴⁴Article LO 188-1 Loi organique n° 2007-23 du 22 mai 2007relative au Sénat. J.O. 6353, 30 juin 2007

⁴⁵Article LO 188-2 Idem

⁴⁶ SENAT, 2ème séminaire du Sénat. Bilan de la première législature et perspective, Libreville: Multipress, décembre 2002, p108

L'état de la décentralisation établi par le Sénat est encore plus critique lorsque le défunt Président de cette institution notait qu' « *On peut [...] affirmer aujourd'hui que nos collectivités dépendent entièrement des subventions accordées par l'Etat. Cela ne doit pas constituer un motif de découragement mais au contraire, nous devons en tirer les conclusions et continuer à œuvrer pour leur plus grande autonomie* »⁴⁷. La problématique générale du manque d'autonomie des collectivités territoriales est fondée, sur le maintien de ces dernières dans une situation de dépendance par l'Etat, qui semble ne pas se presser quant au transfert des compétences et des ressources ou à la mise en place des organes d'accompagnement de la décentralisation. Dans ce contexte, la seule volonté du Sénat semble vaine car, l'Etat tient tous les leviers du fonctionnement de la vie publique et, aucun signe ne laisse présager une volonté de concéder un peu plus d'autonomie aux collectivités territoriales. En matière de suivi et d'appui, le « *Sénat s'est attelé à suivre le fonctionnement des conseils municipaux et départementaux [...] Ce suivi s'est concrétisé par un appui constant ayant permis d'inscrire au cours des différents exercices budgétaires des dotations d'équipement et de fonctionnement dans le cadre du processus de décentralisation* »⁴⁸. Même si une dotation spéciale a été concédée aux collectivités locales, il faut dire qu'à ce moment là, le pétrole gabonais se vendait bien, ce qui a permis d'augmenter les ressources nationales qui ont tout simplement été redistribuées.

Du point de vue législatif, probablement sous l'initiative du Sénat, le Parlement gabonais a adopté le projet de loi 11/2000 relatives aux collectivités territoriales, afin de remédier aux insuffisances graves posées par la loi 15/96 relative à la décentralisation. Eu égard, à « *l'impact financier et administratif supposé, le gouvernement a saisi la Cour Constitutionnelle aux fins d'un contrôle de constitutionnalité* »⁴⁹. Cette dernière déclarait ce projet de loi non conforme à la constitution⁵⁰, alors que le Sénat envisageait de doter le Gabon d'une nouvelle loi qui devait améliorer le cadre juridique de la décentralisation. On peut donc affirmer que le sénat gabonais a essayé à plusieurs reprises de remédier à certaines insuffisances relatives aux dysfonctionnements de la décentralisation au Gabon, mais l'institution semble avoir été confrontée aux désaccords de l'Etat dans ses tentatives.

C- Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales : une institution aux pouvoirs limités

Le Mali a choisi l'option d'une assemblée de collectivités territoriales, un choix qui a l'avantage d'avoir une institution uniquement consacrée à la représentation nationale des collectivités territoriales et fonctionnant comme une seconde chambre du parlement, dont les modalités de recrutement sont identiques à celles du sénat. Le Haut Conseil des collectivités, est une des huit institutions constitutionnelles du Mali, énumérées à l'article 25 de la Constitution de 1992. Les dispositions le concernant sont regroupées sous le titre XII de la Constitution. Il a pour fonction de représenter les collectivités territoriales et les Maliens établis hors du Mali. Il possède pour l'heure uniquement de compétences consultatives spécialisées, mais une réflexion institutionnelle est

⁴⁷Idem, 14

⁴⁸Ibid. p10

⁴⁹BONDO (M.), Rapport de la commission des affaires parlementaires, sur la représentation des collectivités locales, APF, Damas, 2005, p7

⁵⁰Décision 7/CC du 22 mars 2001 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi organique 11/2000 relative aux collectivités territoriales, Hebdo Informations, 437, avril 2001, p69

engagée concernant sa transformation en une Chambre haute de plein exercice⁵¹. Les membres de cette institution sont les Conseillers nationaux, ils sont élus pour cinq ans au scrutin indirect. Les Conseillers représentant les collectivités territoriales sont élus, au sein de chaque région par les élus communaux de cette région. Le vote a lieu à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Sur chaque liste, les sièges sont attribués d'après l'ordre de présentation des candidats selon la règle de la plus forte moyenne. Les Maliens résidant à l'extérieur sont représentés par trois Conseillers désignés par les associations des maliens de l'extérieur. Le Haut Conseil se réunit chaque année en deux sessions ordinaires de trente jours. Le Président de l'Assemblée nationale et le président du haut Conseil peuvent convoquer une session commune des deux Chambres dont l'ordre du jour porte sur un problème local et régional d'intérêt national et dont la durée ne peut excéder quinze jours⁵².

Le Haut Conseil des Collectivités territoriales malien, c'est une chambre aux pouvoirs très limités, elle ne peut agir comme pourrait le faire un Sénat. Le Haut Conseil est une chambre consultative qui donne son avis et qui est consultée chaque fois que cela est requis, notamment sur les questions de développement et d'aménagement des territoires. Cette institution n'a pas l'initiative des lois encore moins le droit d'amendement, il peut faire des propositions sur les lois qui entrent dans son champ de compétences, il n'a pas non plus de pouvoir de contrôle, mais un droit ou pouvoir d'information, il peut entendre tout le monde. La légitimité élective de ses membres ne peut être remise en cause, car ils sont élus comme la totalité des Sénateurs gabonais, tandis que seuls 35 de leurs homologues sénégalais sont effectivement élus dans les mêmes conditions. En termes de pouvoirs les Sénats sénégalais et gabonais ont plus de capacité d'action, dans leur rôle de chambre haute du parlement et de représentation nationale des collectivités territoriales. Si le bilan du Sénat gabonais à l'endroit des collectivités territoriales est faible, c'est à cause de l'omnipotence de l'Etat, qui ne laisse aucun espace d'action aux collectivités territoriales. Si quelques espoirs ont été fondés sur le Sénat sénégalais durant son existence, nous ne sommes pas plus optimistes quant à l'accomplissement du rôle de représentation nationale des collectivités territoriales et de défense de leurs intérêts, en raison de son système de recrutement, car la majorité écrasante de sénateurs était nommée par le Président de la République soit 65 sur 100. Les collectivités territoriales seraient effectivement représentées légitimement par les sénateurs élus, les autres étant nommés par le Président. Cette institution a donc été une maison d'amis politiques du Chef de l'Etat comme on a coutume de l'observer en Afrique.

Le Sénat gabonais, ne tient plus son discours originel de représentation des collectivités qui a primé au moment de sa création, c'est un tout autre ton qui peut se résumé à ces lignes que l'on peut lire sur le site Internet de cette institution «une seconde chambre améliore sans conteste, la qualité du travail législatif. Le temps de la réflexion permet de mieux apprécier les tenants et les aboutissants d'une législation, à la lumière de l'expérience des membres qui exercent, pour certains d'entre eux, des responsabilités au plan local. En effet grâce à cette pluralité, le travail parlementaire est rationnellement organisé et les textes votés par le Parlement présentent une perfection de fond et

⁵¹<http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=a/senatsdumonde> Consulté le 21 février 2009

⁵² Idem

de forme impossible à réaliser par une seule assemblée»⁵³. Bien que la représentation des collectivités territoriales soit effectivement assurée, elle est encore bridée par des intérêts politiciens, qui n'ont parfois aucune attache profonde avec les localités, cette situation n'est pas pour insuffler une dynamique pour l'autonomie des collectivités territoriales.

Conclusion

L'état actuel des droits constitutionnel et de la décentralisation démontre qu'il est apocryphe de parler de libre administration des collectivités territoriales par mimétisme. Les lois fondamentales d'Afrique francophone sont, sur certains aspects, des copies de la Constitution française, qui soit dit en passant, est plus explicite quant à la définition des fondements constitutionnels de ce principe. D'autre part, les Constitutions africaines semblent opérer une sélection des termes inhérents à la libre administration. Les impressions qui émanent de leur lecture sont, d'abord la pauvreté lexicale des titres ou chapitres réservés à ces entités et, une certaine réticence des législateurs à donner plus de consistance à ce principe. D'autre part, les lois de décentralisation doivent d'être complétées, au Gabon, les compétences n'y sont pas encore effectives, il n'y a indubitablement pas de libre administration dans ce cas, compte tenu de l'absence des affaires locales. Au Bénin, les ressources financières sont insuffisantes, alors que les collectivités locales doivent effectivement disposer de ressources autonomes et suffisantes pour la prise en charge des compétences, il est donc inopportun d'affirmer qu'il y a une libre administration dans ce contexte. En ce qui concerne le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales, il y a une prédominance du contrôle de tutelle sur le contrôle de légalité, en vigueur depuis les lois de 1982. Aussi, ce contrôle de tutelle porte sur les matières les plus importantes de l'autonomie des collectivités territoriales avec une possibilité pour le représentant de l'Etat d'annuler lesdits actes. Cette distance avec la doctrine, n'est pas pour contribuer à la construction de la libre administration des collectivités territoriales. La représentation nationale des collectivités n'est pas non plus épargnée, entre un Sénat à forte coloration politique au Sénégal et un autre, au Gabon, dont le bilan a démontré que la défense des intérêts des collectivités locales n'est plus l'ambition première de cette institution, on ne peut se permettre d'affirmer que ces institutions contribuent réellement à la construction de la libre administration des collectivités territoriales. Alors qu'au Mali, le Haut Conseil des Collectivités Territoriales ne dispose que de compétences consultatives, par rapport au Sénat dans les autres pays, les possibilités d'action de cette institution sont limitées. In Fine, le principe de libre administration des collectivités territoriales est loin d'être mimétique en Afrique francophone, il se rapproche plus de la sophistique, étant donné que la doctrine n'est effectivement pas appliquée.

⁵³Pourquoi une seconde chambre au parlement? Disponible sur www.senatgabon.net Consulté le 23 février 2009