



ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

Sciences Juridique et Politique

VOL. 21, N° 1 – ANNEE: 2021

ISSN : 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI *SCIENCES DE LA SANTE*



VOLUME 21, NUMERO 1, ANNEE: 2021

www.annalesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
G. ONDZOTTO

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMMANUEL ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- 1 **Les conséquences de la sécession sur la nationalité des personnes**
EMMANUEL ADOUKI D. E., BAHONDA-LOKO M. B.
- 36 **La souveraineté des États à l'épreuve du terrorisme en Afrique**
SAMBA-VOUKA M. N.
- 61 **L'arbitrage dans les réformes des marchés publics au Tchad**
DJIMASSAL P.
- 83 **La réception par le juge constitutionnel africain du serment du président de la république élu**
MOYEN G.
- 112 **L'action internationale des collectivités locales dans le droit de la décentralisation des États d'Afrique noire francophone**
SIMO E.



L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE DROIT DE LA DECENTRALISATION DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

SIMO E.

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Yaoundé II

République du Cameroun

RESUME

Le droit de la décentralisation dans les Etats d'Afrique noire francophone tend à s'arrimer à la modernité juridique. Jadis cantonnées dans une sphère de compétence réduite, les collectivités locales sont désormais habilitées à agir dans le domaine des relations extérieures. La présente étude met en relief la finalité que le législateur étatique assigne à l'action internationale des collectivités locales. Après examen, il en ressort que cette dernière est positionnée comme un déterminant relatif de la libre administration des collectivités en considération. Elle est avant tout un instrument de cette liberté et de ce fait, elle concourt à sa cristallisation. Elle est également un révélateur du degré de concrétisation de ladite liberté. A cet égard, si on peut se satisfaire du fait qu'elle soit un levier pour le développement local et la « démocratie mondiale », il reste que le législateur développe des techniques tendant à la priver de sa pleine effectivité.

Mots-clés : *collectivités locales, décentralisation, action internationale, intérêt local, démocratie, développement local*

ABSTRACT

The law of decentralization in french-speaking black african states is probably tending to tie in with legal modernity. Formerly confined to a reduced territorial sphere, local authorities are now empowered to act in the field of external relations. This study aims to highlight the purpose that the state legislator assigns to the international action of local authorities. After examination, it emerges that the latter is positioned as relative determinant of the free administration of the communities in question. It is above all an instrument of this freedom and therefore, it contributes to its crystallization. It is also an indicator of the degree of realization of said freedom. In this regard, if we can be satisfied with the leverage for local development and global democracy, the legislator is still developing several techniques tending to deprive it of its full effectiveness.

Mots-clés: *local authorities, decentralization, international local, local interest, democracy, local development.*

INTRODUCTION

La décentralisation est une manière d'être de l'Etat¹. Par cette formule, le maître de l'école de Toulouse entendait signifier que la « *décentralisation n'est pas tournée contre l'Etat, mais qu'elle est voulue et organisée par lui, qu'il n'a donc rien à craindre d'elle, dans la mesure où il la maîtrise* »². Une telle conception a assurément pu résister à l'usure du temps, nonobstant le fait que l'époque contemporaine soit marquée par la globalisation du phénomène juridique³. Applicable à la décentralisation⁴, cette situation rendrait compte des propos jadis formulés par le professeur Michel VIRALLY et en ces termes : « *l'évolution actuelle des rapports internationaux (...) démontre de la façon la plus claire qu'il n'y a plus de domaine dans lequel le droit international ne puisse pénétrer : ce qui demeure aujourd'hui encore réservé au droit interne ne l'est que provisoirement* »⁵.

Cependant, cette internationalisation par absorption⁶ est loin d'être acceptée. Ayant en effet pris conscience de ce que, « *ce qui domine le paysage juridique en ce début du XXI^e siècle, c'est l'imprécis, l'incertain, l'instable, ou encore, en termes plus provocateurs, le flou, le mou et le doux* »⁷, le législateur étatique se positionne en « *faiseur de systèmes* »⁸. C'est alors qu'il admet, comme le préconise en d'autres circonstances la professeure Mireille DELMAS-MARTY, qu'« *il faut abandonner tout à la fois l'utopie de l'unité et l'illusion de l'autonomie, afin d'explorer l'hypothèse d'un processus d'engendrement réciproque entre l'un et le multiple* »⁹. Ainsi, formalise-t-il par exemple, l'action internationale des collectivités locales. Ce qui revient à dire qu'il conçoit également la décentralisation comme « *une manière d'être hors de l'Etat* »¹⁰. Cette option favorable au « *pluralisme juridique ordonné* »¹¹ est

1(Maurice) HAURIOU, « *Décentralisation* », in (Léon) BEQUET, *Répertoire du droit administratif*, Tome IX, Paris, Paul Dupont, 1981, p.482.

2 (Jacques) VIGUIER, « *La décentralisation : d'une manière d'être de l'Etat vers une manière d'être hors de l'Etat* », in (Serge) REGOURD, (Joseph) CARLES et (Didier) GUIGNARD (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, p.32.

3 (Jean-Bernard) AUBY, *La globalisation, le droit et l'Etat*, 3^e éd., Paris, LGDJ, 2020, 264 p.

4 (Jean-Bernard) AUBY, « *Globalisation et décentralisation* », in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU*, Paris, Dalloz, 2002, pp.563-576.

5 (Michel) VIRALLY, « *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes* », in *Mélanges offerts à Henri ROLIN*, Paris, Pedone, 1964, p.491.

6 Le professeur Louis DELBEZ explique clairement cette conception lorsqu'il considère qu'« (...) internationaliser un rapport juridique (...), c'est soustraire ce rapport au droit interne, qui le régissait jusqu'alors, et le placer sous l'empire du droit international, qui le régira dorénavant ». Cf. (Louis) DELBEZ, « *Le concept d'internationalisation* », *RGDIP*, 1967, vol.71, n°1,

pp1-62. Pour une conception renouvelée et moins radicale, voyons à titre d'exemple, (Hélène) TOURARD, *L'internationalisation des Constitutions nationales*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », T.96, 2000, 724 p et (Alain) ONDOUA, « *L'internationalisation des Constitutions en Afrique subsaharienne francophone et la protection des droits fondamentaux* », *RTDH*, 2014, pp.437-457.

7(Mireille) DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006, p.7.

8(Jean) RIVERO, « *Apologie pour les faiseurs de systèmes* », *Dalloz*, 1951, I, Chronique XXII, p.99 et s.

9(Mireille) DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné, op.cit.*, p.7.

10 (Jacques) VIGUIER, « *La décentralisation : d'une manière d'être de l'Etat vers une manière d'être hors de l'Etat* », in (Serge) REGOURD, (Joseph) CARLES et (Didier) GUIGNARD (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, pp.29-58.

11(Mireille) DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné*, Paris, Editions du Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006, 303 p ; du même auteur, « *Le pluralisme*

vérifiée lorsqu'on sait qu'« *il n'est (...) pas contraire au droit international que les États, même unitaires, dans le cadre de l'organisation décentralisée des pouvoirs, délèguent certaines (...) compétences aux entités infra-étatiques par l'intermédiaire de leur droit interne* »¹².

Si l'ouverture des collectivités locales à l'international n'est pas nouvelle, leur rôle et leur influence sont grandissants et pleinement reconnus aujourd'hui au plan juridique¹³. En France, leur action sur la scène internationale a pendant longtemps été perçue comme « *la fille mal aimée de la décentralisation* »¹⁴, vu qu'elle était ignorée par le droit régissant cette technique

ordonné et les interactions entre les ensembles juridiques », D., 2006, Chron., pp.951 et s.

12(Giraudeau) GERALDINE, « Les compétences internationales des entités territoriales autonomes », *AFDI*, vol. 56, 2010, p.169.

13(Johanna) ROLLAND, « Les villes à l'international : une action humaine au service de la résilience », in *L'action internationale des villes. Enjeux et perspectives pour les mandats 2020-2026, Etude interfilière*, 2021, p.5.

14Cf. Rapport public du Conseil D'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Pais, La Documentation française, Coll. « Les études du Conseil d'Etat », 2006.

15 Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

16 (Pierre) POUGNAUD, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Paris, La Documentation Française, 2019, p.13.

17 Dans un avis émis en date du 16 mai 1980, le Conseil d'Etat métropolitain déclarait fort opportunément que « la collaboration entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales étrangères ne doit pas porter atteinte à l'ordre des pouvoirs publics au sein de la République ». Cf. CE, Avis n°326.996 du 16 mai 1980.

18 (Yves)VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique Etrangère*, n° 3, 2010, pp. 593-604.

19 Pour une présentation complète de l'arsenal juridique y afférent, voyons (Pierre) POUGNAUD, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Paris, La Documentation Française, 2019, 146 p.

d'organisation administrative. En réalité, avant 1982¹⁵, les initiatives pourtant déjà assez nombreuses en la matière se situaient dans une zone de relatif non-droit¹⁶. La nécessité de préserver l'ordre des pouvoirs publics¹⁷ face à la diplomatie locale¹⁸ allait forcément conduire à sa juridicisation¹⁹. Dans les Etats Afrique noire francophone, c'est au début des années 1990²⁰ qu'elle s'est juridiquement développée. De manière globale, c'est dans le but de s'arrimer aux exigences démocratiques²¹ que ces Etats ont pour la plupart, renoué avec la décentralisation au détriment de l'extrême centralisation²². La codification du droit de la décentralisation²³ allait à la fois corriger

20 La décentralisation n'est pas en réalité une donnée totalement nouvelle dans ces Etats. Elle a existé bien avant les indépendances sous les formes de systèmes d'administration directe et indirecte selon que l'on était respectivement dans les colonies françaises et britanniques. Mais ce sont les revendications démocratiques du début des années 1990 qui vont lui donner fière allure. On pourra se référer à l'étude diachronique de (Charles) NACH MBACK, « L'institution communale au Cameroun : Difficiles mutations d'un double legs colonial », *Solon, Revue Africaine de Parlementarisme et de Démocratie*, vol. 2, n°1, 2003, pp. 128-154.

21 Lire dans ce sens (Charles) NACH MBACK, *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003, 528 p.

22(Hilaire) KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités locale*, Paris, L'Harmattan, 2013, 502 p. Pour une distinction de ces deux modalités en théorie, voyons (Charles) EISENMANN, *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, 331 p et (Yves) MENY, *Centralisation - décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDJ, 1974, 328 p.

23Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Territoriales au Sénégal ; loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales au Gabon, modifiée par la loi organique n°001/2014 du 5 juin 2015 relative à la décentralisation ; loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code des Collectivités Territoriales au Cameroun ; loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali ; loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des

les textes juridiques épars²⁴ existants et clarifier l'action internationale des collectivités locales. Il est clairement mentionné que : « les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement »²⁵. Cette habilitation n'est pas restée lettre morte, vu qu'ici comme en France²⁶, ces collectivités locales²⁷ « montent en puissance sur la scène internationale »²⁸. Pour autant, la réflexion projetée n'est pas à l'abri d'un ensemble de difficultés.

La difficulté majeure tient à la qualification d'internationale de l'action des collectivités locales. L'expression semble de prime abord, notamment « *par sa formulation oxymorique être (...) fondée sur un paradoxe* »²⁹. En effet, la dimension

internationale se réduit généralement à la prise en compte des dispositions relatives aux traités³⁰ ou à l'intervention d'un sujet de droit international³¹. Le constat paraît logique du moment où il est établi que les relations internationales ne peuvent connaître que deux états : la guerre ou la paix³². Vue sous cet angle, l'action internationale sous-entend la possibilité d'imposer dans l'espace public international les thèmes de débat, les actions prioritaires de l'organisation mondiale³³. Ramenée dans la sphère du droit, et s'agissant spécifiquement de l'Etat, on admet que la capacité internationale lui confère le droit d'entretenir des relations diplomatiques, le droit de s'engager par voie de conventions internationales ou d'actes unilatéraux, le droit de participer aux organisations internationales, le droit de recourir à la force dans les limites établies par le droit international³⁴. Il s'en suit que ce droit en particulier et le droit en général, a d'emblée

Collectivités Territoriales au Burkina, plusieurs fois modifiée et Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger . A ces codes, on peut ajouter la loi togolaise 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°2018003 du 31 janvier 2018 et la loi organique n°2014-18 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées à Madagascar.

24 Au Cameroun par exemple, la décentralisation était spécifiquement régie par les lois n° 2004/017 portant orientation de la décentralisation, n°2004/018 fixant les règles applicables aux communes et n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions.

25 Voir à titre purement indicatif, l'article 17 de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales au Sénégal, repris par l'article 19 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 précitée.

26 Il a récemment été rapporté qu'en France, près de 5 000 collectivités territoriales françaises mènent des actions de développement à l'étranger avec plus de 8 000 collectivités locales partenaires, totalisant plus de 10 000 projets dans 134 pays. Cf. *France Urbaine, L'action internationale des villes. Enjeux et perspectives pour les mandats 2020-2026, Etude interfilière, 2021, 56 p.*

27A titre indicatif les régions de Kédougou et de Tambacounda du Sénégal ont longtemps coopéré avec les collectivités françaises ou encore avec le département de l'Isère de Guinée.

28(Enzo) BONNAUDET, *L'action extérieure des collectivités territoriales, une politique locale à part entière ? Les éclairages de la coopération franco-mexicaine*, Mémoire de Master en politiques publiques, Sciences Po, mai 2020, p.1.

29(Enzo) BONNAUDET, *L'action extérieure des collectivités territoriales, une politique locale à part entière ? Les éclairages de la coopération franco-mexicaine*, Mémoire de Master en politiques publiques, Sciences Po, mai 2020, p.7.

30 (Luc) SINDJOUN « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale: contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », *Études internationales*, vol. 26, n° 2, 1995, p.329.

31 SFDI, *Le sujet de droit international*, Colloque du Mans, Paris, A. Pedone, 170 p.

32 (Gilles) BERTRAND, « Ordre international, ordre mondial, ordre global », *La Revue Internationale et Stratégique*, n° 54, 2004, p.99.

33 (Luc) SINDJOUN « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale... », *op.cit.*, p.332.

34 (Patrick) DAILLIER, (Alain) PELLET, (Mathias) FORTEAU, *Droit international public*, 8^e éd. Paris, LGDJ, 2009, p. 514

partie liée avec l'Etat³⁵ et ses prérogatives en la manière ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet³⁶. Allant dans ce sens, le professeur Michel PRIUER relève que « *le principe de souveraineté territoriale et le monopole étatique de la coopération internationale restent un obstacle majeur à toute coopération entre autorités locales frontalières* »³⁷.

Ces différentes conceptions sont particulièrement exactes lorsqu'il s'agit de l'Etat unitaire dans lequel les collectivités locales³⁸, contrairement aux collectivités autonomes³⁹, ne possèdent de capacité internationale. Mais elles peuvent néanmoins bénéficier d'une habilitation interne leur permettant d'entreprendre une action internationale. En réalité, jadis centralisées et subordonnées à la compétence exclusive des Etats⁴⁰, les relations extérieures font l'objet d'une décentralisation au profit des entités infra étatiques⁴¹. L'action internationale des collectivités locales qui en résulte s'entend

d'une paradiplomatie⁴² reflétant des mouvements de démocratie participative initiés du bas vers le haut⁴³. Concrètement, elle renvoie à la participation desdites collectivités aux « *affaires qui dépassent exclusivement le champ local* »⁴⁴. Il s'agit donc aussi bien des actions de coopération décentralisée donnant lieu à des conventions⁴⁵, que de simples actions mais importantes⁴⁶ ne reposant pas sur un tel formalisme juridique⁴⁷. Elles ont des assises dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone, qui sommairement, s'entend comme l'ensemble des normes⁴⁸ ayant pour objet la

35(François) BRUNET, « La contrainte du droit », *Pouvoirs*, 2021/2, n°177, p.71.

36 Décision n°82-137 DC du 25 février 1982, *Droits et libertés des communes, départements et régions*.

37(Michel) PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération transfrontalière locale et régionale », *RFDA*, 1985, p.322.

38 (Gérard) MARCOU, « Les collectivités locales dans les constitutions des Etats unitaires en Europe », *NCC*, 2014/1, n°42, pp.63-87.

39 Lire particulièrement (Giraudeau) GERALDINE, « Les compétences internationales des entités territoriales autonomes », *AFDI*, volume 56, 2010. pp. 167-195.

40 Voir dans ce sens, ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, Paris, PUF, 1992, p. 18.

41(Patrice) NDIAYE, *Les collectivités territoriales et l'ordre international. Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Montpellier 1, 1994, 521 p.

42(Manès) LOUIS JEUNE, *La paradiplomatie dans le droit de l'action publique internationale des collectivités infra étatiques : exemple de la Caraïbe*, Thèse de Doctorat, Université des Antilles, 2017, p. 18.

43(Jacques) CAILLOSSE, « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in *La démocratie locale, Représentation,*

participation et espace public, Paris, PUF, 1999, pp.71-78.

44(Delphine) BURRIEZ, « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », *RDP*, n°5, 2018, p. 1271.

45 C'est le cas de l'intercommunalité qui est définie par l'article 4 de la loi béninoise n° 2009-17B portant modalités de l'intercommunalité comme « *forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement* ». En général, et comme l'indique le législateur sénégalais, la collectivité locale « (...) peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux ».

46 Le « *Sommet des élus locaux pour le climat* », tenu le 4 décembre 2015 en France sous l'impulsion de la ville de Paris, a par exemple considérablement influencé la Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques.

47 (Yves) VILTARD, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *op.cit.*, pp. 593-604.

48 Chez le professeur Michel TROPER, le droit est à la fois une science, une prérogative et en ce qui nous concerne, un système de normes. Cf. (Francis) HAMON, (Michel) TROPER, *Droit constitutionnel*, 42^e éd., Paris, LGDJ, 200-2021, p.1.

décentralisation⁴⁹ et, plus spécifiquement, les collectivités locales⁵⁰.

Aussi, la notion de collectivités locales⁵¹ n'est pas aisée à définir, notamment lorsqu'on se propose de la distinguer de celle de collectivité territoriale⁵². Si le juriste camerounais contribue à entretenir le flou sur la question⁵³, son homologue gabonais semble plus précis lorsqu'il indique que la collectivité locale est une personne morale de droit public distincte de l'Etat, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière⁵⁴. Elle s'identifie ainsi par les cinq éléments mis en exergue par le professeur Bertrand FAURE à savoir, une personnalité morale de droit public, des affaires propres, un pouvoir général de décision et un contrôle de l'Etat⁵⁵. Renchérissant cette conception qui sera retenue ici, le professeur René CHAPUS précise qu'il s'agit d'unités administratives personnalisées et autonomes, ayant « *leurs*

représentants élus, chargés de régler leurs affaires, sous la surveillance (et non l'autorité) des représentants de l'Etat »⁵⁶. Dans les Etats témoins, en l'occurrence ceux d'Afrique noire francophone, dont l'identité linguistique et la similarité des cultures juridiques légitiment la délimitation géographique de l'étude, de telles entités existent. Suivant les options, on peut avoir la région et la commune⁵⁷ ou le département et cette dernière⁵⁸. L'échantillonnage retenu pour illustrer le propos et composé du Burkina Faso, du Cameroun, du Gabon, de Madagascar, du Niger, du Togo et du Sénégal, permet d'envisager à la fois l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale.

L'analyse ainsi projetée regorge un double intérêt. Au plan pratique, elle permet de vérifier si la décentralisation présente au sein des Etats témoins, ses caractéristiques présumées de vecteur de la démocratie⁵⁹ et de paradigme économique⁶⁰. Au plan

49(Yves) LUCHAIRE, (François) LUCHAIRE, *Le droit de la décentralisation*, Paris, PUF, 1989, 648 p ; (Dominique) TURPIN, *Droit de la décentralisation. Principes-institutions-compétences*, Paris, Gualino, 1998, 238 p.

50(Yves) PICOT, *Droit de la décentralisation et des collectivités locales*, Paris, Independently published, 2020, 174 p. ; (Renan) LE MESTRE, *Droit des Collectivités territoriales*, Paris, Gualino, 2004, 560 p et (Michel) VERPEAUX, *Le droit des Collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2008, 328 p.

51(Mathieu) DOAT, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 2003.

52A l'origine en effet, en France, l'expression collectivité locale était usitée pour désigner les communes et les départements ; tandis que celle de collectivité territoriale, plus large, pouvait s'appliquer aux territoires d'outre-mer. Alors que le Conseil constitutionnel français avait eu à poser l'identité conceptuelle entre ces deux notions dans sa Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région Corse*, la première a finalement été supprimée lors de la réforme de 2003.

53Le constituant camerounais, après avoir indiqué qu'il existe deux catégories de collectivités territoriales décentralisées à savoir la commune et la région, indique et non sans amalgame qu'elles s'administrent respectivement par les autorités locales et régionales élues. Cf. Article 55 de

la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. La distinction qu'il opère entre le local et le régional est susceptible de confusion.

54 Article 3 la loi organique n°15/966 juin 1996 relative à la décentralisation.

55(Bertrand) FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 6^{ème} éd., Paris, Dalloz, coll. « Précis », 2021, pp.7-11.

56 (René) CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 1, 12^e éd., Paris, Montchrestien, 1998, p. 240.

57 C'est le cas au Burkina Faso (article 8 de la loi de 2004, *op.cit.*), au Togo (article 2 de la loi n°2019 précitée), à Madagascar où il faut également ajouter la province (article de la loi de 2014 précitée), au Niger (article 2 de l'ordonnance de 2010 précitée) et au Cameroun (voir note 57).

58 Au Sénégal et au Gabon, les collectivités locales sont : le département et la commune. Voir respectivement les articles 1 de la loi n° 2013 précitée et 3 de la loi organique n°001/2014 du 5 juin 2015 précitée.

59 (Ringailé) KUOKSTYTE, « L'internationalisme municipal comme vecteur de démocratisation », *Revue internationale des études du développement*, 2017/4, n°232, pp.115-137

60 (Hadrien) ROZIER, « De la coopération décentralisée à l'action internationale des collectivités : un paradigme économique ? », *Revue internationale des études du développement*, 2017/4, n°232, pp.43-65.

théorique, sans exagération, on peut dire que l'action internationale des collectivités locales demeure le parent pauvre des analyses juridiques dans les Etats visés. Les ouvrages de droit de la décentralisation⁶¹ étant parfois restés silencieux sur le sujet. Pis, les réflexions sur les collectivités locales sont davantage axées sur leur autonomie⁶², leur typologie⁶³ et leurs compétences internes⁶⁴. Lorsqu'elles ont opté pour une ouverture sur le droit international, il s'est agi de mettre en relief le droit international de la décentralisation⁶⁵, accordant ainsi peu d'attention au droit administratif international, entendu ici comme l'ensemble des normes de droit administratif présentant un élément d'extranéité. En d'autres termes, dans la présente analyse de droit interne, il est spécifiquement question de mettre en exergue le droit de la décentralisation, notamment en ce qui concerne son ouverture aux relations internationales. Le peu d'étude allant dans ce sens se contente le plus souvent de décrire les conventions de la coopération décentralisée⁶⁶. Or sur les pas du doyen Georges RIPERT, l'étude considère qu'il est important pour le juriste

de rechercher « les véritables motifs de la règle, les intérêts qu'elle satisfait, les passions qui l'inspirent (...) »⁶⁷. De ce fait, la plus-value de la présente réflexion consiste à rechercher la finalité que le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone assigne à l'action internationale des collectivités locale.

De ce qui précède, la question centrale est celle de savoir : ***Quelle est la portée de l'action internationale des collectivités locales dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone ?*** Ce questionnement tient implicitement compte du fait que ladite action est un déterminant, un critère décisif de la libre administration des collectivités susvisées⁶⁸, vu qu'elle est à la fois un instrument et un révélateur de celle-ci. Si cette liberté implique en effet le droit pour ces collectivités « de s'associer entre elles et d'adhérer de leur propre chef à des organisations internationales »⁶⁹, réversiblement, l'action internationale qui en découle permet d'apprécier son degré d'opérationnalisation ou de concrétisation.

Dans les Etats sous étude, parce que convaincus que « la science du droit ne

61 A titre indicatif, voyons (Aimé Félix) AVENOT, *La décentralisation territoriale au Gabon : entre mimétisme et mystification*, Paris, L'Harmattan, 2008, 426 p et (Joseph) OWONA, *La décentralisation camerounaise*, Paris, L'Harmattan, 2011, 168 p.

62 (Fathi) ZERARI, « L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française », *Les Annales de droit*, n°12, 2018, pp.211-227.

63 (Gérard) PEKASSA NDAM, « La classification des communes au Cameroun », *RASJ*, vol. 6, n°1, 2009, pp. 229-266.

64 (Hilaire) KOUOMEGNE NOUBISSI, *décentralisation et centralisation au Cameroun : la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*, op.cit., 450 p.

65 (Marie-Epiphanie) SOHOUENOU, « Les chartes régionales de l'autonomie locale : vers un droit international de la décentralisation ? », *Pouvoirs locaux*, n°105, 2015, pp. 7-12.

66 Voyons (Boubacar Sidighi) DIALLO, *Coopération décentralisée Isère-Tambacounda-Kédougou*, Guinée, L'Harmattan, 2018, 236 p ; (Marie Julie) DJINDJERE PEGDWENDE, *Les*

accords internationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du BURKINA FASO, Thèse de Doctorat, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2014, 294 p ; (Lionel-Pierre) GUESSELE ISSEME, « L'aménagement juridique de la coopération décentralisée au Cameroun », *RADP*, Vol. III, n° 5, 2014, pp.83-116 et (Thierry Innocent) MAGBONDO, *Coopération décentralisée et processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Atelier National de Reproduction des Thèses (ANRT), 2006, 420 p.

67 (Georges) RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955, p. 79.

68 Une réalité qui ne transparaît pas toujours dans les études consacrées à cette liberté. Cf. par exemple (Cossoba) NANAKO, *La libre administration des collectivités territoriales au Bénin et au Niger*, Thèse en Droit public, Université d'Abomey-Calavi, 2016, 436 p.

69 (Patrice) WILLIAMS-RIQUIER, « La Charte européenne de l'autonomie locale : un instrument juridique international pour la décentralisation », *Revue française d'administration publique*, 2007/1 n°121-122, pp.192.

saurait (...) se désintéresser des processus sociaux et politiques de production et d'application du droit, sauf à sombrer dans un formalisme desséchant ignorant tous les enjeux dont la norme juridique est porteuse »⁷⁰, le recours au positivisme sociologique permet de confronter le droit régissant l'action internationale des collectivités locales à la pratique réelle qui s'y développe. En optant en faveur de cette approche méthodologique, l'étude met en relief l'idée selon laquelle l'action internationale des collectivités locales est **un déterminant ambivalent de leur libre administration**. Précisément, dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone, ladite action internationale aurait été formalisée dans le but de valoriser la libre administration des collectivités locales. Sauf qu'au même moment, le législateur consacre subrepticement des techniques qui ne permettant pas toujours à cette action internationale de produire pleinement cet effet. Ainsi, observe-t-on, sur le prisme de l'action internationale des collectivités locales, **une cristallisation consacrée (I) et une concrétisation nuancée (II) de leur libre administration**.

I. Une cristallisation consacrée de la libre administration des collectivités locales

L'admission juridique d'une action internationale des collectivités locales est assurément le marqueur le plus solennel de leur libre administration. En consacrant cette action, le législateur dans les Etats sous étude cristallise ainsi cette liberté fondamentale dont la valeur juridique est

plus que jamais gravée dans le marbre⁷¹. Elle fait référence à la liberté de gestion qui doit être assurée aux collectivités territoriales décentralisées⁷². Cela suppose que la collectivité bénéficiaire doit disposer d'un conseil élu et être dotée d'attributions effectives⁷³.

C'est ainsi que le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone prescrit que l'action internationale des collectivités locales soit menée dans le domaine des affaires locales et par les autorités locales. Il en résulte une valorisation spéciale des affaires locales (A) et une propulsion duale des autorités locales (B) sur la scène internationale.

A- La valorisation spéciale des affaires locales sur la scène internationale

La valorisation spéciale des affaires locales réside dans l'idée que, par définition, celles-ci ont vocation à s'accomplir dans un espace territorial plus restreint. L'échelon local est en effet le cadre spatial de réalisation des compétences transférées aux collectivités locales. En habilitant ces dernières à agir sur la scène internationale, le législateur dans les Etats sous étude magnifie leur libre administration en ce sens qu'il confère un élément d'extranéité aux affaires locales.

La diplomatie de proximité⁷⁴ qui en résulte se déploie en principe dans les limites des compétences transférées aux collectivités locales (1). Toutefois, des exceptions confortant l'idée de

70 (Jacques) CHEVALIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2002/1, n° 50, p. 112.

71 Voir par exemple les décisions du Conseil constitutionnel français n°79-104 DC du 23 mai 1979, *Territoire de Nouvelle Calédonie* ; n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* et n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région Corse*.

72(André) ROUX, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, n°8, 1992, p. 438.

73Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 10.

74Voir sur la question, (Stéphane) PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Coll. « Régionalisme et fédéralisme », Bruxelles, Peter Lang, 2004, 195 p.

cristallisation de la libre administration des entités locales sous le prisme des relations extérieures existent (2). Elles renseignent sur le fait que la liste des matières transférées n'est ni limitative, ni définitive.

1) L'énonciation sélective du champ de l'action internationale des collectivités locales

Tant qu'il n'y a pas reconnaissance, par le pouvoir central, d'affaires d'intérêt local, il ne peut y avoir décentralisation⁷⁵. Transformant cette conception théorique en prescription juridique, le législateur togolais de 2019 précise que «des compétences spécifiques constituant le domaine des affaires d'intérêt local sont reconnues à chaque type de collectivité territoriale»⁷⁶. Dans le domaine des relations extérieures, ces affaires dont le but vise incontestablement la «*promotion et la coordination des actions de développement*»⁷⁷ font logiquement l'objet d'une énonciation sélective.

En fait, dans le droit de la décentralisation des Etats témoins, une collectivité locale peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, et des autres collectivités locales situées dans la

région, dans les domaines et les conditions qui sont fixées par les lois portant répartition des compétences⁷⁸. Plus explicitement, les collectivités locales «peuvent conclure (...) des conventions ou des accords de jumelage avec les collectivités territoriales étrangères dans les limites de leurs compétences»⁷⁹. Leur intervention dans le domaine des relations extérieures semble donc bien restreinte en ce qu'elles ne peuvent mener des actions de coopération que dans des domaines bien déterminés. À cet égard, le législateur étatique range généralement dans le champ de la coopération décentralisée et sous le respect de certaines conditions⁸⁰, l'ensemble des matières transférées aux collectivités locales tout comme il arrive qu'il puisse en exclure certaines d'entre elles⁸¹. En tout état de cause, loin de jouir d'une compétence autonome en la matière, chaque collectivité locale bénéficie proprement d'une compétence implicite⁸² à l'international dès lors qu'elle se développe dans le champ des compétences qui lui sont dévolues au plan interne par le législateur⁸³. Il s'agit donc d'une compétence «par renvoi»⁸⁴ et qui justifie qu'en principe, la relation juridique conclue par une collectivité infra étatique sur le territoire d'un autre Etat⁸⁵ puisse nécessairement

75 (Charles) DEBBASCH et (Frédéric) COLIN, *Droit administratif*, 7^e éd., Paris, Economica, 2004, p. 172.

76 Article 3 de la Loi togolaise n°2019-006 du 26 juin 2019, *op.cit.*

77 Voir art. 3 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code des Collectivités locales au Sénégal. Voir également l'article 13 de la loi n°2014-18 de Madagascar, *op.cit.*

78 Chapitre III de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code des Collectivités locales au Sénégal.

79 Article 43 de la Loi togolaise n°2019-006 du 26 juin 2019. Voir également l'article 46 de la loi portant Code des collectivités locales au Burkina Faso, *op.cit.*

80 Il est clairement indiqué à cet égard que les collectivités décentralisées agissent sur la scène internationale «*dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux*» f. article 43 de la loi Togolaise relative à la décentralisation et aux libertés locales ; article 5 du décret fixant les modalités de la

coopération décentralisée au Cameroun ; article 327 du Code général des collectivités territoriales du Niger.

81 L'article 3 du décret fixant les modalités de la coopération décentralisée au Cameroun exclut par exemple les «*contrats de partenariat ainsi que les relations de solidarité que peuvent entretenir les collectivités territoriales dans le cadre des syndicats de communes*».

82 (Yves) DELAHAYE, «*La coopération décentralisée entre pays développés*», *CNFPT*, n°30, avril 1990, p. 40.

83 (Christian) AUTEXIER, «*Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*», *RFDA*, n°2, vol.4, 1996, p. 571

84 (Delphine) BURRIEZ, «*L'action internationale des collectivités territoriales françaises*», *op.cit.*, p. 1271.

85 (Robert) LAFORE, «*L'action à l'étranger des collectivités locales*», *RDP*, 1988, p. 777 et s.

correspondre aux compétences qui lui sont transférées en interne.

Dans ce registre, et en parcourant les textes régissant la décentralisation au sein des Etats d'Afrique noire francophone, il ressort que les collectivités locales ont essentiellement pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural⁸⁶. Elles ont donc compétences en matière de « *développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que la protection de l'environnement (...)* »⁸⁷ et de réalisation des mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire⁸⁸. Dans le cadre des relations extérieures, elles s'activent davantage dans les secteurs touchant sur l'action humanitaire⁸⁹, l'aide au

développement, l'appui institutionnel visant la professionnalisation des acteurs de la coopération décentralisée et la recherche d'un intérêt mutuel entre les partenaires⁹⁰.

La pratique n'apporte aucun démenti relativement à la réalisation de ces missions sur la scène internationale. Les projets de coopération menés par la ville de Nantes en France avec les villes de Dschang au Cameroun⁹¹, la ville de Rufisque au Sénégal⁹² en sont une parfaite illustration. Il en va de même du jumelage des villes françaises de Bessancourt, Albi, Orléans, Villeneuve-d'Ascq, Evreux, Rosny-sous-Bois, respectivement avec les communes béninoises de Zè, Abomey, Parakou, Ouidah, Djougou, Cotonou⁹³. À n'en pointer, ces partenariats ont contribué à la réalisation de nombreux projets et plus spécifiquement dans les domaines de

86 Article 3 de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

87 Cf. article 82 de la Loi n°99-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes au Bénin.

88 Articles 27 la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*; 5 de l'ordonnance nigérienne n°2010-54 et 17 du Code général des Collectivités Territoriales décentralisées du Cameroun.

89 Les actions consistent essentiellement en des dons en nature aux populations des territoires partenaires notamment, les livres, les médicaments, du matériel, des équipements etc. Voir, DELAHAYE (Y.), « Une nouvelle forme de coopération : la coopération décentralisée », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (dir.), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, colloque international 15 et 16 décembre 1988, Paris, Economica, pp. 41-53

90 Voir, (Karine) TADE, *Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises*, Thèse de Doctorat, Université Paris-Saclay, 2016, pp.134 et s.

91 Les axes privilégiés dans ces projets sont entre autres, la culture, l'eau et l'assainissement. Dans le domaine culturel, on peut citer le projet « Route des Chefferies », initié en 2006. Ce dernier avait pour but de développer le tourisme grâce à la promotion de la culture et du patrimoine camerounais, à travers la visite des chefferies qui entourent la ville de Dschang. Egalement, en 2005,

une mission est menée conjointement par la ville de Nantes et l'AIMF, autour de la problématique eau et déchets. Un projet en 2006 et 2007 sera financé et aboutira à la construction d'un site de décharge, avec le soutien technique de la Direction de la propreté. Cf. (Maurice) BOURGUIGNAT, *La politique de coopération décentralisée menée par Nantes Métropole : l'appui à la décentralisation en tant que levier du développement*, Mémoire de Master 2, Université de Nantes, 2012, pp. 25 et s.

92 Pour la ville de Rufisque, on peut ainsi mentionner la convention de 2013 portant sur la Modernisation de l'Etat civil qui regroupait trois partenaires notamment les Villes de Nantes, Rufisque et d'Aulnay-Sous-Bois. Egalement la convention de 2017 entre la Ville de Nantes et celle de Rufisque portant sur la création d'un centre de résidence, de médiation et d'animation artistique à Rufisque. Voir, « Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures ». Disponible à l'adresse : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr>

93 Dans le domaine éducatif, on peut mettre en avant le projet d'éducation au développement réalisé entre un village d'enfants SOS d'Abomey-Calavi, proche de Cotonou et les élèves du collège Albert Camus de Rosny. On peut également noter dans le domaine la culturel l'œuvre « Déesse » qu'on retrouve à l'accueil de la Mairie de Rosny et qui est une sculpture inspirée du culte traditionnel des jumeaux au Bénin. Peuvent aussi être cités, les échanges entre artistes, écoles d'arts et populations.

l'éducation, la culture⁹⁴, l'appui institutionnel, le développement de l'information et l'éducation au numérique⁹⁵. Le jumelage des villes n'est pas en reste comme on peut le constater au Gabon⁹⁶ où les deux principales villes de la côte ont pu bénéficier, depuis une cinquantaine d'années, des services et conseils de villes françaises⁹⁷.

La réalisation de ces différents projets est le témoin que l'action internationale des collectivités locales vise à cristalliser leur libre administration. Ceci est d'autant vrai du moment où cette action peut porter sur des matières non explicitement transférées aux entités décentralisées.

2) L'extension implicite du champ de l'action internationale des collectivités locales

Sur la scène internationale, autre indicateur de la logique visant à cristalliser la libre administration des collectivités locales, il peut arriver que ces dernières entreprennent des actions n'entrant pas forcément dans la grille des matières qui leur sont limitativement transférées en

interne. Ceci tient au fait qu'en théorie de droit administratif, il n'existe pas d'affaires qui soient locales ou nationales par nature⁹⁸. De fait, on estime que toute liste d'activités que la loi reconnaît comme affaires locales est seulement indicative⁹⁹. Ainsi, le silence de la loi dans le cas d'une affaire locale ou plus précisément sur une matière présentant un intérêt local s'interprète en faveur de la compétence des collectivités locales. Aussi, le contenu de l'assiette des affaires locales peut être élargi au profit d'une autorité locale, notamment dans un domaine qui relèverait a priori de la compétence de l'autorité centrale. Bien, plus, la notion d'intérêt local peut servir de levier à l'extension non moins légale de la liste des affaires locales prétendument arrêtée par le législateur.

En France par exemple, l'évolution de la République vers une organisation plus décentralisée¹⁰⁰ a atteint son point d'orgue avec la loi¹⁰¹ relative à l'expérimentation qui permet aux autorités locales « de s'affranchir des textes en vigueur au plan national pour la mise en œuvre de leurs compétences »¹⁰². Il suffit juste que l'objet sur lequel repose l'action internationale soit

94 Allusion est ici faite au projet « Sankoré » ayant trait au jumelage numérique et visant à doter les écoles élémentaires d'un tableau numérique interactif, performant, à faible coût, donnant l'accès à des ressources pédagogiques numériques libres et gratuites. Le complexe scolaire public d'Agongo à Sèmè-centre et le complexe scolaire de Djèrègbè dans la commune de Sèmè-podji y ont déjà bénéficié.

95 La mission locale de Rosny-sous-Bois a eu à piloter une action remarquée entre jeunes Français et Béninois sur le thème : citoyenneté et sécurité routière. Récompensée par le Trophée de l'insertion de l'association « Entreprise & Progrès », son œuvre a par ailleurs inspiré le film « Sur ma route » diffusé sur TV5 Monde, valorisant ainsi les principaux acteurs de cette initiative.

96 Il s'agit respectivement des jumelages entre les villes Françaises de Thouars (Deux-Sèvres) et Port-Gentil ; de Libreville et Nice.

97 Outre ces cas on peut citer : le jumelage entre La Seine-Saint-Denis de 1998 à 2004, avec Port-Gentil, Gamba et Omboué portant sur développement local : services municipaux, échanges culturels, santé et éducation,

Courcouronnes et le district d'Ikoy Tsini depuis septembre 2010. Deux projets méritent une attention particulière : Le Conseil général de Seine-Saint-Denis et la ville de Port-Gentil. Ce projet d'assainissement, initié en 2008, a permis la mise en œuvre d'études de filières pour la gestion des matières de vidange, les latrines sèches écologiques, la pré-collecte des ordures ménagères.

98 (Charles) ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, 16^e année, n°3, 1966, p. 447.

99 (Dimitri) KONTOGIORGATHEOCHAROPOULOU, « La notion d'affaires locales selon la jurisprudence du Conseil d'État hellénique », *RIDC*, Vol.42, n°3, 1990, pp. 988.

100 Rapport public du Conseil d'Etat, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, in Les études du Conseil d'État, 2004, 111 p.

101 Cf. Loi n°2003-704 du 1^{er} août 2003.

102 (Jean-François) BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales », *op.cit.*, p. 529.

contenu dans la mesure nationale accordant une dérogation momentanée au profit de la collectivité locale¹⁰³. S'il est vrai que le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone n'a pas encore atteint ce degré de maturation, il n'en reste pas moins vrai qu'à l'analyse, les collectivités locales peuvent exercer, y compris sur la scène internationale, leurs compétences sur des matières qui ne leur sont pas expressément dévolues. En effet, en plus des relations strictement conventionnelles qu'elles entretiennent dans les domaines définis par le législateur, ces entités décentralisées disposent de la capacité de recourir à des relations internationales informelles¹⁰⁴. Il s'agit d'actions menées par le biais d'actes juridiques concertés¹⁰⁵ ou dans le cadre des réunions informelles.

Pratiques courantes dans les relations interétatiques¹⁰⁶, les relations informelles des collectivités locales sont souvent motivées par une convergence de fait, résultant d'un processus socio-historique ou d'un effort délibéré de rapprochement, d'une concertation

organisée entre les différents acteurs en cause¹⁰⁷. Elles prennent ainsi régulièrement la forme d'une véritable coopération internationale et sous la forme d'une paradiplomatie¹⁰⁸ qui met en relief l'influence des gouvernements locaux sur la politique étrangère¹⁰⁹. La mobilisation de la notion d'affaire¹¹⁰, voire celle d'intérêt local¹¹¹, permet de rendre tangible cette hypothèse dans le droit de la décentralisation des Etats à étude.

En effet, une lecture attentive des textes régissant la décentralisation dans les Etats d'Afrique noire francophone fait état de ce que « *les collectivités règlent par délibérations les affaires présentant un intérêt local* »¹¹². Pour l'étude, il s'agit là d'une mention faisant extension du domaine d'action de la collectivité locale y compris sur la scène internationale sous réserve que l'activité entreprise présente un

103 L'étude tire ce raisonnement de la lecture de la loi 1^{er} août 2003 susmentionnée, laquelle précise que : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences »

104 Sur la question voir, (Jean-François) FREYMOND, « Diplomatie multilatérale et négociation informelle », *Relations Internationales*, vol.2, n°40, 1984, pp. 403-412 ; (Patrick) JACOB, « Imputation et modes informels d'institutionnalisation des relations internationales », in (Laurence) DUBIN et (Marie-Clotilde) RUVANOT (dir.), *Le phénomène institutionnel dans tous ses états : transformation, déformation ou réformation ?*, Paris, A. Pedone, 2014, pp. 217-230.

105(Prosper) WEIL, « Le droit international en quête de son identité. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 237, n°6, 1992, p. 232

106 (Benedetto) CONFORTI, « Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies », *RCADI*, vol. 142, 1974, pp. 203-288

107 (Michel) VIRALLY, « Sur la notion d'accord », in *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans*, Genève, Graduate Institute Publications, 1990, p. 137.

108 (Stéphane) PAQUIN, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, op.cit., 189 p.

109 Ibid. p. 17

110 (Louis-Jérôme) CHAPUISAT, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse, Université de Paris II-Panthéon-Assas, 1972, 1090 p ; (Dim.) KONTOGIORGA-THEOCHAROPOULOU, « La notion d'affaires locales selon la jurisprudence du Conseil d'Etat hellénique », op.cit., pp 983-1003.

111 L'absence de distinction dans le droit camerounais a été rapportée par (Bertrand) EDOUA BILONGO, « Les notions d'affaires locales et d'intérêts locaux en droit de la décentralisation au Cameroun », *RADP*, Vol VII, n°12, 2018.

112 Voyons à titre illustratif, les articles 81 de la loi sénégalaise de 2013 et 12 de la loi du Burkina Faso de 2004.

intérêt public¹¹³ et qu'elle ne remette pas en cause les engagements internationaux de l'Etat. Ceci revient à dire que l'action internationale des collectivités locales n'est pas forcément cantonnée dans les matières qui leur sont expressément transférées ; qu'elle est nécessaire lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins plus ou moins directs des populations locales¹¹⁴. Dans ce sillage, et en ce qui concerne le cas des Etats d'Afrique noire francophone, on peut citer en guise d'illustration, la participation de plusieurs gouvernements locaux au sommet « Climate Chance-Afrique 2019 » organisé à accra au Ghana¹¹⁵ ou encore le sommet des « villes et régions africaines pour le climat » de Yamoussoukro en Côte d'Ivoire de 2015¹¹⁶. Egalement, le jumelage sus évoqué de certaines villes françaises et gabonaises¹¹⁷ sous forme de partenariats non formalisés, renseigne sur la possibilité dont bénéficie une collectivité locale d'entreprendre des actions non expressément inscrites dans un texte, mais qui participent de la réalisation de l'intérêt public local.

De ce qui précède, il est indiqué de considérer qu'il n'existe pas d'affaires locales par nature¹¹⁸, dont l'énumération limiterait l'étendue de l'action

internationale des collectivités locales. Du moment où leur compréhension se trouve « dans l'idée de satisfaction des besoins ressentis par les habitants de chaque collectivité concernée »¹¹⁹, il s'en suit que leur valorisation sur la scène internationale concoure à la cristallisation de la libre administration des collectivités locales, ce d'autant plus qu'elle mobilise la compétence des autorités locales.

B- La propulsion duale des autorités locales sur la scène internationale

L'action internationale des collectivités locales mobilise la compétence des autorités en principe habilitées à agir dans les limites géographiques des entités dont elles sont placées à la tête. Pour autant, du moment où le droit interne autorise une telle action. Dans un tel cas de figure, il s'agit d'un impératif, car la décentralisation administrative consiste à donner à des autorités à compétence locale, des pouvoirs d'action spécifiques à ceux des autorités centrales¹²⁰. Elle présuppose donc le droit pour la collectivité locale de gérer une part substantielle des affaires publiques, sous sa propre responsabilité¹²¹.

Cette logique l'emporte également dans le domaine des relations extérieures

113 Cf. TA. 13 mars 1997, *Préfet des Landes c/ Département des Landes*, AJDA, 1997, p. 542, not. J.L. Rey

114 Voir, Cour administrative d'appel de Douai, 13 mai 2004, *M. Éric X c/ Région Picardie*-n°02DA00929 ;

115 Il fut organisé du 16 au 18 octobre 2019 sous le thème : « travailler ensemble pour accélérer l'action sur le climat ». Il a réuni 2000 participants représentant 50 nationalités dont 34 nationalités africaines dont une diversité d'acteurs non-étatiques au rang desquels les gouvernements locaux et a abouti à l'adoption de la « déclaration d'accra » cf. <https://chance-climate.org>

116 Ce dernier a connu à son terme l'adoption de la déclaration de Yamoussoukro. Plusieurs gouvernements locaux des pays de l'Afrique de l'Ouest notamment le Benin et le Sénégal ce sont ainsi engagés à mutualiser leurs efforts pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique.

117 Voir supra, p. 11. Précisions pour la clarté du propos que les actions menées dans le cadre

de ces jumelages portaient respectivement sur le développement rural, dons de bus scolaires et camions médicaux, Cf. Rapport du Ministère français des affaires étrangères et européennes, *La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France. 50 ans de dialogues et d'échanges pour le développement*, 2012, p. 16

118 (Francis Paul) BENOIT, « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences », in *La profondeur du droit local*, op.cit., p.24.

119 *Ibidem*.

120 (Charles) EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1982, p. 278.

121 Le juge constitutionnel malien en rappelle dans ce sens que « la libre administration des collectivités territoriales suppose que celles-ci soient habilitées par la loi à disposer d'une réelle capacité de décision, qui doit leur permettre de gérer leurs propres affaires ». cf. Arrêt n°2016-05/CC du 05 mai 2016.

des collectivités locales. Le droit de la décentralisation des Etats sous étude, en fixant les modalités par lesquelles les collectivités visées y participent, précise que leur action mobilise la compétence des autorités locales. Cet autre hommage rendu à la libre administration des collectivités infra étatiques s'illustre tant en ce qui concerne leur participation aux organismes internationaux (1) qu'en ce qui concerne leur coopération avec les collectivités territoriales étrangères (2).

1) La participation des collectivités locales aux organismes internationaux

Il n'est pas anodin de rappeler qu'au sens classique du droit international, la participation aux organisations internationales et l'exercice des relations diplomatiques¹²² sont une prérogative de l'Etat souverain. La décentralisation des relations internationales, justifiée en cela par la nécessité de promouvoir les intérêts locaux, a toutefois conduit les textes régissant la décentralisation dans les Etats d'Afrique noire francophone à affirmer que « les collectivités territoriales peuvent adhérer à des organisations internationales (...) »¹²³. Il est globalement établi que des collectivités locales peuvent signer des conventions de coopération décentralisée avec « des organismes internationaux publics ou privés de développement »¹²⁴.

Il va sans dire que la conclusion de ces accords mobilise la compétence des autorités locales, car comme on le sait, le maire ou son délégué par exemple,

représente l'administration communale dans tous les conseils, commissions et organismes dans lesquels sa représentation est prévue¹²⁵. Au surplus, cette considération est particulièrement enrichie lorsqu'on met en lumière les moyens d'accompagnement de l'action internationale des collectivités locales prévus par le législateur. De manière non exhaustive, il précise que « les services extérieurs de l'Etat peuvent (...) être utilisés par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural pour la préparation et l'exécution des délibérations, des actes et décisions des organes des collectivités locales »¹²⁶. Cependant, la question qui pourrait se poser est celle de nature juridique des actes de ces accords de coopération et accessoirement celle de la marge de manœuvre dont disposent les autorités décentralisées en la matière.

Relativement au premier aspect, parce que ces accords ne sont pas conclus par les représentants de l'Etat au sens constitutionnel du terme, force est de considérer qu'ils ne rentrent pas dans le champ du droit international public. Etant donné que le principe d'unité de l'Etat ne s'oppose pas à de tels accords¹²⁷ et que les collectivités décentralisées ne sont pas à proprement parler soumises au droit international¹²⁸, leur nature de droit interne¹²⁹ peut être attestée. Concernant le second aspect de la question, il convient de relever que l'exercice de tels pouvoirs varie en fonction du degré d'autonomie de la localité en considération. Ainsi, les autorités locales disposant de compétences

122(Giraudeau) GERALDINE, « Les compétences internationales des entités territoriales autonomes », *op.cit.*, p. 188

123 Cf. art. 95 du Code général des collectivités territoriales du Cameroun ; art. 44 de la loi Togolaise sur la décentralisation et les libertés locales, *op.cit.*

124 Article 19 de la loi sénégalaise la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

125 Article 106 et 110 de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

126Sénégal Article 1 du Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l'utilisation par les

collectivités locales des services extérieurs de l'Etat dans la région.

127 (Pierre-Marie) DUPUY, *Droit international public*, 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2002, p. 258.

128 (Pierre-Marie) DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *Annuaire français de droit international*, 1977, p. 849

129 Voyons (Bernard) DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat : contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse, Lille, 1993.

déroatoires du régime de droit commun¹³⁰, bénéficient d'une marge d'action plus élargie. Elles sont souvent habilitées à coopérer au sein d'organismes normalement réservés aux Etats¹³¹. Il en va autrement des entités subétatiques à autonomie moins élargie.

Habituellement en effet, les activités qu'elles peuvent mener par le biais des autorités locales se font d'une part, dans le cadre du jumelage de Villes ou de Régions¹³² et, d'autre part, dans la participation « *au capital d'une personne morale de droit étranger, à condition que celle-ci ait pour objet l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local* »¹³³. Cette dernière compétence est très peu sinon pas réellement mise en œuvre compte tenu du caractère peu développé des collectivités territoriales dans les Etats visés. *A contrario*, sous la conduite des représentants des populations locales, celles-ci participent régulièrement à des organisations internationales de jumelage des villes, dont l'objectif principal est leur

propre promotion économique et socioculturelle¹³⁴.

Dans ce registre, on peut ranger la participation des villes de Dakar au Sénégal, Libreville au Gabon et Cotonou au Bénin à l'Alliance Internationale des Villes pour le Devoir de Mémoire et le Développement¹³⁵. Ce réseau est un outil permettant la construction de projets entre deux ou plusieurs villes membres autour de quatre thématiques : culture et histoire, recherche universitaire et développement économique, éducation et jeunesse, démocratie et jeunesse. Son ambition est donc de favoriser la recherche sous un prisme diachronique et commun aux villes qui en sont membres, de promouvoir les libertés fondamentales, la démocratie, l'égalité des sexes, la solidarité et la justice.

À cette coopération directe, il faut ajouter la participation des collectivités locales dans les Etats visés aux organisations internationales dont ceux-ci sont membres¹³⁶. Aussi et surtout, au sein de leurs Etats respectifs, et sous la houlette des autorités locales, il arrive qu'elles soient membres d'associations à caractère international¹³⁷. Elles sont par exemple

130 Voir, (Robert) LAFORE, « L'action à l'étranger des collectivités locales », *RDP*, 1988, pp.763-811 ; KOVAR (Robert), « La participation des territoires non autonomes aux organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1969, pp. 522-549.

131 C'est le cas notamment des Etats fédérés et des collectivités autonomes. Cette participation peut être directe, c'est-à-dire que la collectivité peut être représentée indépendamment des autorités centrales ou indirectes c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'Etat souverain lorsque celui-ci est membre de cette organisation. Lire dans ce sens (Yves) LEJEUNE, « Le droit fédéral belge des relations internationales », *RGDIP*, 1994, pp. 577-625 ; (Jacques-Yvan) MORIN, « La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé », *CYIL*, 1965, pp. 127-186.

132 Art. 178 de la loi de 1999 portant, organisation des communes en République du Bénin.

133 Cf. art. 44 de la loi Togolaise sur la décentralisation et les libertés locales.

134 Cf. art. 57 de la loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en république du Bénin.

135 L'Alliance Internationale des Villes pour le Devoir de Mémoire et le Développement (AIVDMD) est une association dont la convention avait été signée en 2010 en vue de « *lutter contre toutes les formes d'esclavage moderne et d'aliénation des droits de l'Homme*. Cf. (Maurice) BOURGUIGNAT, *La politique de coopération décentralisée menée par Nantes Métropole : l'appui à la décentralisation en tant que levier du développement*, op.cit., p. 27.

136 Allusion ici est faite à certains organismes spécialisés des Nations Unies notamment ONU-Habitat qui à travers son Conseil d'administration organise des Réunions assorties de résolutions au profit des autorités locales. Cf. Rapport du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous*, 2009, 28 p.

137 A cet effet, les Institutions de Financement des Collectivités Locales (IFCL), comme le FEICOM au Cameroun, l'Agence de

membres de l'Association Internationale des Maires Francophones qui est un organisme de l'Organisation Internationale de la Francophonie. Il s'agit concrètement d'un organisme international ayant pour objectif d'accompagner des collectivités locales dans la réalisation de leurs objectifs de développement comme on peut l'attester à travers le soutien qu'il apporte régulièrement aux villes et associations du Bénin¹³⁸, du Cameroun¹³⁹, du Gabon¹⁴⁰, du Niger¹⁴¹, du Sénégal¹⁴² et du Togo¹⁴³. Plusieurs d'entre elles ont en effet bénéficié des projets cofinancés dans le cadre de cette coopération. C'est notamment le cas de la Mairie de Dschang et de la Communauté Urbaine de Yaoundé au Cameroun qui ont rejoint respectivement en 2018 et 2017 « *l'initiative pour la santé et la salubrité en Ville* » afin de mettre en œuvre les études et les conditions cadres nécessaires à une stratégie de Gestion des Boues de Vidange pour les communes du département de la Menoua¹⁴⁴ et de la ville de Yaoundé. Cette option entreprise par les autorités locales

rejoint de manière non concurrente la coopération intra collectivités locales.

2) La participation à la coopération intra collectivités locales à l'international

Les activités menées à l'international par les collectivités locales des Etats d'Afrique noire francophone avec leurs homologues étrangères s'inscrivent familièrement dans le cadre des orientations bilatérales définies par les gouvernements centraux, mais réalisées par les autorités locales. Il est précisément mentionné que les collectivités locales peuvent « *conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères (...)* »¹⁴⁵. Cette forme de coopération qui implique la réalisation d'un projet commun regroupe de manière exhaustive, l'ensemble des actions menées par des collectivités territoriales avec l'étranger¹⁴⁶. La diversification de sa dénomination dans les législations des Etats

Développement Municipal (ADM) du Sénégal, la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC) du Gabon pour ne citer qu'elles, sont membres du Réseau des Institutions Africaines de Financement des Collectivités locales (RIAFCO) en partenariat avec le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) un organisme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). Ces derniers permettent aux collectivités locales émergentes et en développement d'accéder aux ressources financières extérieures nécessaires au financement de leurs projets de développement Urbain et les accompagnent dans la réalisation de ceux-ci.

138 Au Bénin, sont membres de cette association, les localités d'Abomey, l'Association des communes de l'Atlantique et du Littoral, l'association nationale des Communes du Bénin, l'Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le département de l'Alibori (APIDA), la Communauté de communes de l'Ouémé, le Groupement intercommunal du Mono, l'Union des Communes du Zou etc.

139 Sont membres de l'AIMF au Cameroun, L'association des Maires du Cameroun pour l'économie sociale et solidaire (REMCESS), Communes et Villes Unies du Cameroun, le Syndicat des communes du département de la Menoua (SYCOME) et les villes de Bangangté, Bertoua, Douala, Dschang, Ebolowa, Foumban, Limbe, Ngaoundéré etc.

140 Au Gabon il s'agit des villes de Franceville, Lambaréné, Libreville, Oyem, Port-Gentil.

141 Au Niger il s'agit de l'Association des municipalités du Niger, des villes d'Agadez, Diffa, Dosso, Gaya, Maradi, Niamey, Tahoua, Zinder etc.

142 Au Sénégal il s'agit de l'Association des Maires du Sénégal, des villes de Dakar, Guédiawaye (membre associé) Saint-Louis, Nioro du Rip (Membre associé), Podor etc.

143 Au Togo il s'agit de la Faïtière des communes du Togo, des villes de Lomé, Kozah 1, Haho 1, Ogou 1, Sotouboua 1, etc.

144 Ce projet avait une durée de 18 mois (2019-2020) pour un Budget de 58 000 € financé par l'AIMF en partenariat avec la Fondation Bill & Melinda Gates de Nantes Métropole. 160 000 habitants étaient concernés par ce projet Cf. Document, *Initiative pour la Santé & la salubrité en ville. Dschang étude pour la structuration de la filière GBV*, P. 2

145 Cf. art. 327 de l'ordonnance nigérienne du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger

146 Lire dans ce sens (Hubert) PERROT, « L'action extérieure des collectivités locales (ou coopération décentralisée) », *Revue Administration*, n°156, 1992, pp. 120-123

témoins¹⁴⁷ n'occulte en rien le fait qu'il s'agisse d'une relation entre collectivités territoriales¹⁴⁸ et qui traduit parfaitement l'idée de coopération décentralisée¹⁴⁹. Celle-ci se matérialise par le jumelage des villes¹⁵⁰, la coopération économique¹⁵¹ et la coopération transfrontalière ou interrégionale¹⁵².

Comme on peut le constater, la coopération décentralisée entraîne dans son sillage toutes les opérations de coopération mises en œuvre directement, sous leur impulsion, ou avec leur soutien par les collectivités territoriales. Réellement, elle traduit au sens large, « *les actions d'un développement économique local* »¹⁵³.

147 Elle désigne au Gabon la « coopération internationale » (cf. chapitre II du Titre VI de la loi gabonaise sur la décentralisation de 1996), au Benin la « Coopération intercommunale » (cf. Titre VII de la loi de 1999 portant organisation des communes en République du Benin), au Cameroun et Togo la « coopération décentralisée » (cf. Section 2 du chapitre 5 de la décentralisation et les libertés locales et Titre VII de la loi camerounaise de 2019).

148 Cf. titre VIII de l'ordonnance du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger intitulé « Des relations entre collectivités territoriales ».

149 La coopération décentralisée constitue un prolongement des jumelages. Elle est considérée comme un ensemble de relations ou d'actions extérieures que les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre dans les domaines de leurs compétences. On lia avec intérêt, (Alain) MARIE *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Déclives bureaucratiques et notabiliaires du développement local en Afrique*, Paris, Karthala, 2005, 229 p.

150 L'article 219 de la loi gabonaise sur les collectivités décentralisées précitée, précise que « *la coopération internationale entre collectivités locales peut revêtir exclusivement la forme d'un jumelage* ». Pratique ancienne, le jumelage naît en Europe après la Seconde Guerre mondiale et portait sur la mise en association de deux villes sur la base de diverses actions d'échange et afin rapprocher des peuples et de réconcilier des populations.

151 (Grégoire) JOYEUX *Coopération économique décentralisée. État des lieux*, juin 2013, AFD, Ministère des Affaires étrangères, 40 p.

152 Cette dernière qui est exclue de la présente étude est par exemple précisée à l'article 328 de l'ordonnance du 17 septembre 2010 portant

Présentée comme une nouvelle diplomatie des villes¹⁵⁴, elle participe à la recomposition d'un système international marqué par une complexification des jeux entre acteurs¹⁵⁵. Spécifiquement dans les Etats d'Afrique noire francophone l'émergence de ce phénomène est apparue comme une réponse aux problèmes rencontrés par les jumelages¹⁵⁶ et comme une prise de conscience des gouvernements centraux du fait que le développement économique doit se faire dans une approche territoriale forte¹⁵⁷. En cela, elle mobilise la compétence des autorités locales agissant en réalité au nom et pour le compte de leurs collectivités respectives¹⁵⁸. Ces autorités

Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger en ces termes : « *Des groupements d'intérêt public ou toute autre structure appropriée peuvent être créés pour mettre en œuvre et gérer ensemble pendant une durée déterminée toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités territoriales appartenant aux pays de la sous-région* ».

153 (Jean-Louis) GUIGOU, (Michel) DAVID *La coopération décentralisée en Méditerranée*, Rapport de l'Institut Économique du Monde Méditerranéen, 2012, p. 20

154 (Elise) LEMERCIER, *L'action internationale des collectivités territoriales à l'épreuve de la Métropole. Cas d'étude à Grenoble*, Mémoire, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 2014, p. 13

155 (André) LAIGNEL, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises – Nouvelles approches, nouvelles ambitions*, Ministère des Affaires Étrangères, 23 janvier 2013, p.45.

156 (Grégoire) JOYEUX, *Coopération économique décentralisée. État des lieux*, op.cit., p. 16

157 (Abdelkader) DJEFLAT, « La coopération décentralisée face aux besoins changeants des pays du Sud », in (Bertrand) GALLET, (Adda) BEKKOUCHE et (Yves) VILTARD (dir.), *La coopération décentralisée change-t-elle de sens ?*, Paris, Cités Unies, Coll. « référence », 2007, p.

158 Le législateur burkinabé précise dans ce sens que « le jumelage est l'acte solennel par lequel, des collectivités territoriales (...) instituent entre elles, ou entre elles et des collectivités étrangères, des relations de coopération en vue de la réalisation d'un intérêt commun, notamment dans les

sont en effet détentrices d'un pouvoir normatif¹⁵⁹ y compris en matière contractuelle, permettant ainsi une cristallisation de la libre administration des collectivités locales.

Sans forcer sur les traits, on peut considérer un peu comme l'avait déjà fait le juge administratif français¹⁶⁰ à propos du pouvoir réglementaire des autorités locales¹⁶¹ bien avant le constituant¹⁶² que : « les organes délibérants des collectivités territoriales peuvent bénéficier d'un pouvoir réglementaire en vertu du principe de libre administration des collectivités locales (...) même sans qu'un texte législatif ou réglementaire ne les y habilite expressément ». Ce même raisonnement devrait sous certaines conditions, l'emporter dans les accords conclus entre collectivités locales de pays voisins, dont la particularité est de mettre les autorités locales au-devant de la scène¹⁶³. À ce sujet, après avoir indiqué que « les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le strict respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions de chacune

d'entre elles »¹⁶⁴, le législateur togolais de 2019 n'a pas manqué de préciser que cette disposition « ne fait pas obstacle au soutien qu'une collectivité territoriale peut apporter à une autre, ou à la coopération entre des collectivités de même nature ou de nature différente »¹⁶⁵. La convention qui constituera la base de cette coopération s'entendant ainsi comme un accord par lequel des collectivités territoriales s'engagent à réaliser ou à conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune¹⁶⁶. Elle représente en réalité l'étape ultime de la construction institutionnelle d'une relation de coopération entre collectivités locales¹⁶⁷.

Aussi, la négociation d'une telle convention « (...) est engagée, selon le cas, par les chefs des exécutifs des collectivités territoriales ou leurs regroupements. Elle doit être préalablement autorisée par les organes délibérants desdites collectivités territoriales ou leurs regroupements »¹⁶⁸. Elle peut aussi faire intervenir les autorités de plusieurs collectivités locales lorsque leurs intérêts communs sont en cause¹⁶⁹.

domaines économique, culturel et social ». cf. article 127 de la loi portant code des collectivités locales, *op.cit.*

159(Géraldine) CHAVIER, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011, 182 p ; (Marc) JOYAU, *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur le pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ, 1998.

160 T.A. Versailles, 7 décembre 1984, *Préfet du Val-d'Oise c. Cergy-Pontoise*, *AJDA*, 1985, p.285.

161 A titre indicatif, voyons : (Jean Marie) AUBY, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales. A propos des controverses récentes », *AJDA*, 1984, p.468 et s ; (Bertrand) FAURE, *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit public », tome 200, 1998, 321 p ; (Pierre-Laurent) FRIER, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 2003, p.559. Pour ce qui est de l'Afrique, on lira avec intérêt (Cyrille) MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les Etats d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002, 2015, pp.79-111.

162 Cf. article 72 (3) de la loi constitutionnelle française du 28 Mars 2003 qui énonce que : « dans

les conditions fixées par la loi, (les) collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

163 (Hélène)TOURARD, *L'internationalisation des Constitutions nationales*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », T.96, 2000, p.85.

164 Article 9 (1) de Loi n°2019-006 du 26 juin 2019, *op.cit.*

165 Article 9 (2) de Loi n°2019-006 du 26 juin 2019, *op.cit.* Voir également Article 2(2) du décret camerounais n°2011/1116 du 26 avril 2011.

166 Article 38 de la Loi togolaise n°2019-006 du 26 juin 2019.

167 (Jacky) BUFFET, (David-André) CAMOUS, « Cadre juridique imprécis, niveau d'exigence faible: quelle place pour l'efficacité de l'action », *Revue internationale des études du développement*, 2017/4, n°232, p.24.

168 Article 7 du Décret n°2011/1116 du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée.

169 Suivant une pratique, les collectivités locales françaises déterminaient entre elles la collectivité chef de file devant conduire leurs actions croisées. Mais dans sa décision n° 94-358 DC, 26 janvier 1995 (*LOADT*), Rec. p.183, le juge constitutionnel

Aussi, elle peut faire intervenir les populations locales dans le cadre de la démocratie participative¹⁷⁰. En tout état de cause, le consentement de la collectivité locale à la convention qui la lie avec une collectivité étrangère doit être donné par son représentant. Cela revient à dire que l'hypothèse du rattachement d'une convention de coopération décentralisée à une collectivité n'ayant pas pris part à sa conclusion¹⁷¹ ne remet pas en cause sa liberté contractuelle, notamment lorsque le consentement est donné par la personne qui sera chargée de réaliser le projet faisant objet de l'accord ou par une personne dûment mandatée.

Dans le cadre de la coopération décentralisée qui investit principalement les champs de l'économie, du développement durable, des échanges de savoir-faire et de renforcement des capacités

institutionnelles, les collectivités étudiées ont eu à mener plusieurs actions. Au Cameroun par exemple, l'évolution du processus de décentralisation¹⁷² marquée par l'activisme des entités infra étatiques sur la scène internationale¹⁷³ a permis le renforcement des capacités et l'appui à la maîtrise des ouvrages communaux¹⁷⁴. Au Sénégal, on peut relever la réalisation des projets de co-développement et d'investissement collectif¹⁷⁵ qui découlent, pour ne citer que ceux-ci, des accords de partenariat conclus par les collectivités sénégalaises¹⁷⁶ avec les régions de Piémont en Italie¹⁷⁷, de Wallonie en Belgique et de Catalogne en Espagne.

Tout compte fait, l'action internationale des collectivités locales vise à première vue à cristalliser leur libre administration dans sa double composante. Sauf qu'elle est aussi révélatrice, à certains

exige du législateur un dispositif normatif devant régir la collectivité chef de file. Aussi, il interdit que le recours à cette notion n'aboutisse à l'exercer par celle-ci d'une tutelle sur les autres collectivités. Cf. Décisions n°2004-490 DC du 12 février 2004 ; n°2009-599 DC du 29 décembre 2009; n°2010-618 DC du 9 décembre 2010 et n°2011-618 DC du 8 juillet 2011.

170 Il est admis dans ce sens que « toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'exécutif régional ou communal, toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement ». Cf. par exemple les articles 6 de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013 *op.cit.* et 11 du Code générale des collectivités locales au Burkina Faso précité.

171 CE, 17 février 2016, *Région Rhône-Alpes*, Rec. n°368342.

172 Sur la question voir, (L uc) SINDJOUN, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de développement : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », in, *Revue canadienne de science politique*, 2008, pp. 465 et s.

173 Elle a connu un nouvel essor suite à la tenue des Assises de la coopération décentralisée, en marge du sommet « Africités III » tenu à Yaoundé du 2 au 6 juin 2003 sous le thème : « Assurer l'accès aux services sociaux de base dans les collectivités locales africaines ».

174 (Jacques) TOUBON, *La coopération décentralisée entre l'Afrique et la France : 50 ans de*

dialogue et d'échanges pour le développement, étude réalisée à l'occasion du « Cinquantenaire des Indépendances Africaines » par le Ministère français des Affaires étrangères et européennes, 2012, p. 8

175 Cette réalisation porte sur précisément les aspects suivants : gouvernance locale et approche territoriale, développement durable et changement climatique, TIC, développement économique local... Pour plus de détails, on lira (Mathilde) CHASSOT, *Dix ans de coopération décentralisée française au Sénégal : quelle contribution au processus de décentralisation*, Mémoire, Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2005, pp.9 et s.

176 En effet, les partenariats de coopération décentralisée sont très actifs et dynamiques entre les collectivités locales sénégalaises et européennes, principalement avec les collectivités territoriales, les ONG et les associations issues de la diaspora et originaires de France, d'Espagne, d'Italie et de Belgique. Ce dernier cas de figure est facilité par l'accord de coopération signé le 6 novembre 1998 (et renouvelé pour 4 ans le 1^{er} avril 2021) entre, d'une part la République du Sénégal et, d'autre part, la Communauté française de Belgique et la Région de Wallonie.

177 On peut ainsi mettre en avant le « Projet SPES » impliquant le Sénégal par le biais des Régions de Louga et Saint Louis, et les régions italiennes de Piémont et Sardaigne portant sur « migration et co-développement » qui a duré de 2009-2010.

égards, de la volonté du législateur de retenir cette liberté au profit du pouvoir central.

II. Une concrétisation nuancée de la libre administration des collectivités locales

L'action internationale des collectivités locales est un révélateur de la marge de liberté que le législateur étatique entend concéder aux dites entités. Elle permet en cela d'apprécier non seulement le degré de leur autonomie mais aussi l'effectivité, voire l'efficacité de leur libre administration. Dans les Etats sous étude, l'action internationale des collectivités locales ne leur permet pas entièrement de concrétiser leur libre administration. Si cette concrétisation est partiellement observée (A), il reste qu'elle est formellement retenue (B).

A- Une concrétisation partiellement observée

A la libre administration des collectivités locales, correspondent des objectifs précis à réaliser et l'action internationale est un moyen pour y parvenir. Pour preuve, la nécessité de promouvoir le développement et la bonne gouvernance au niveau local¹⁷⁸ tout en respectant « *l'unité nationale et l'intégrité [de leurs territoires]* »¹⁷⁹, a conduit les Etats d'Afrique noire francophone à reconnaître aux collectivités locales la capacité d'exercer des compétences externes. Il s'est agi d'un impératif, car la complexification des échanges mondiaux¹⁸⁰ a nourri la

volonté des acteurs locaux d'échanger leur expérience et d'approfondir des relations pour l'amélioration des conditions de vie des populations locales. L'action internationale des collectivités locales est dès lors apparue comme un laboratoire de l'innovation sociétale¹⁸¹ et une traduction salutaire du phénomène de déterritorialisation de la norme¹⁸².

En considération de ces éléments, l'action internationale des collectivités locales sous étude contribue doublement au développement de l'intérêt local (1) et à l'enrichissement de l'ordre juridique international (2).

1) Le développement de l'intérêt local

L'action extérieure des collectivités locales a vocation à contribuer au développement de l'intérêt local. En y recourant, les collectivités susvisées concrétiseraient ainsi leur libre administration. Celle-ci n'a en réalité de sens qu'en référence à l'intérêt local. À la lecture première des textes régissant la décentralisation dans les Etats sous étude, une telle conviction semble devoir l'emporter.

Avant d'y arriver, rappelons que l'intérêt local, encore appelé « *intérêt général territorialisé* »¹⁸³ ou « *intérêt général local* »¹⁸⁴, est un véritable titre à agir des collectivités locales. Il fonde la compétence des entités décentralisées, qui disposent d'une habilitation à prendre en charge les intérêts de la population¹⁸⁵.

178 Article 2 du Code général des collectivités territoriales décentralisées du Cameroun.

179 Les articles 1^{ers} des lois sur la décentralisation du Togo, du Sénégal, du Niger et du Gabon, *op.cit.*

180 (Marius Elvis) MAHOUTON DJOSSOU (, *La coopération décentralisée France-Bénin, op.cit.*, p. 11

181 (Jean) HAËNTJENS, *Les villes au secours de l'Etat*, 1^{ère} éd., Paris, FYP Editions, 2014, 160 p.

182 (Quentin) BARNABÉ, *La territorialisation de la norme*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Rennes, 2018, 539 p.

183 (Pierre) LASCOUMES, (Jean-Pierre) LE BOURHIS, « Le bien commun comme construit territorial », *Politix (Revue des sciences sociales du politique)*, n°42, 1998, p. 39.

184 (Jacques) VIGUIER, « Intérêt général et intérêt national », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, Paris, Dalloz, 2015, p. 662.

185 Voir, (Jean-Baptiste) POINTEL, « Intérêt public local et coopération décentralisée », in

Comme sur plan interne¹⁸⁶, ainsi que le martèle le juge administratif français, une collectivité territoriale décentralisée ne peut fonder son action internationale que sur l'intérêt public local. Conséquemment, sanctionne-t-il une délibération du conseil municipal de Goussainville accordant une subvention pour achat d'une ambulance et des médicaments destinés aux Républicains espagnols, motif pris de ce que « *la subvention votée par le Conseil municipal ne présentait aucun caractère d'utilité communale et qu'ainsi le Conseil municipal était sorti de ses attributions légales* »¹⁸⁷. Depuis lors, il est acté qu'une collectivité peut mener des actions internationales s'il existe un intérêt public répondant directement aux besoins de sa population et respectant une neutralité dans l'action¹⁸⁸, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas interférer dans le champ du politique. En outre, elle doit respecter l'initiative privée¹⁸⁹, tout comme elle ne doit ni empiéter sur les compétences attribuées par la loi à une autre personne publique¹⁹⁰, ni intervenir dans un domaine qui ne relève pas du local¹⁹¹.

La vocation de l'action internationale des collectivités décentralisées à contribuer au développement de l'intérêt local tient donc logiquement au fait que certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation tandis que d'autres sont spéciaux à certaines parties de la nation¹⁹². Ainsi, la

répartition entre le local et le national est fonction, entre autres, du niveau de développement économique et social¹⁹³ des entités en présence¹⁹⁴. Dans les Etats visés par l'étude, et à titre d'exemple, il est indiqué que « la région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales ».

Dans le droit de la décentralisation desdits Etats, la coopération des entités infra étatiques avec les collectivités locales étrangères s'est a priori présentée comme une nécessité. Au début des années 1990, ces Etats jadis placés sous la domination politique, ont vu dans la décentralisation administrative l'une des solutions essentielles pour dissuader et prévenir les conflits politiques¹⁹⁵. Il était donc question de promouvoir le développement de l'intérêt local, y compris, et à juste titre, au moyen de l'action extérieure des collectivités décentralisées. Les textes juridiques en la matière précisent en cela que cette forme de coopération a pour objectifs de promouvoir les échanges d'expérience et de savoir-faire entre les collectivités territoriales; de contribuer au rayonnement extérieur du model national de

(Nicolas) KADA (dir.), *L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, Grenoble, PUG, 2009.

186CE, arrêt, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, du 16 juillet 1941 ; arrêt *Communes d'Aigues-Mortes* du 20 nov. 1985 ; arrêt *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône*, du 11 oct. 1989 et arrêt *Commune de Blénod-Lès-Pont-A-Mousson* du 19 nov. 1990. Voir également, TA Paris, 10 juillet 2008, *Mme Le Pen*, AJDA 2008, p. 2341 et CAA Paris, 1^{er} décembre 2009, *Région Ile-de-France c/ Mme Le Pen*, AJDA 2010.

187CE, arrêt du 16 juillet 1941, *op.cit.*

188 CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p. 834

189 CE, 6 mai 1996, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, n°1665054 ; CE, 11 oct. 1989, *Commune Gardanne et autres*, rec. Dalloz, p. 188 ;

CE, 12 oct. 1990, *Commune de Champigny-sur-Marne*, rec. Dalloz, p. 607

190 Cf. CE, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et autres*, du 23 oct. 1989

191 CE, 28 juillet 1995, *op.cit.*

192 (Alexis de) TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, chapitre 5, repris par (Charles) ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, 16^e année, n°3, 1966, p. 446.

193(Charles) ROIG, « Théorie et réalité de la décentralisation », *op.cit.*, p.447.

194 Voyons Rapport public du Conseil d'Etat, *Considérations générales : L'intérêt général*, EDCE, n° 50, 1999.

195 (Célestin) KEUTCHA TCHAPNGA, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005, n° 53, p. 456.

décentralisation; de satisfaire les besoins essentiels et les priorités exprimés par les populations concernées; d'impulser et de soutenir la dynamique du développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif au niveau communal et régional¹⁹⁶. Cette conception est largement partagée. Le rapporteur public dans l'arrêt Région Rhône-Alpes du Conseil d'Etat français rappelle que l'objectif assigné à l'égard des deux parties à la convention de coopération s'articule ainsi qu'il suit: « pour celui qui apporte son aide, l'objectif est d'assurer son rayonnement à l'étranger, de valoriser son image, de consolider son attractivité et de tisser des liens avec un partenaire extérieur en participant à la réalisation d'un projet d'intérêt public local ; pour celui qui reçoit l'aide, l'objectif réside dans la réalisation de ce projet »¹⁹⁷.

On peut ranger dans ce sillage, la coopération entre les Côtes d'Armor de France et la Région d'Agadez au Nord du Niger¹⁹⁸, dont le projet « ALAMAD » portant création d'une ferme-école à Agadez et relatif à l'alimentation et à l'agriculture durables, a été retenu en date du 11 juin 2018. Le cas du Togo peut également être cité comme exemple, vu

qu'ici, les collectivités locales sont bénéficiaires d'importants projets dans les domaines de l'eau et l'assainissement¹⁹⁹, de l'éducation²⁰⁰, de l'appui institutionnel²⁰¹, du développement rural et de la santé²⁰². Il est dès lors indiqué pour les Etats à forme unitaire et en voie de développement d'encourager ces initiatives locales qui, comme on le sait, ne reçoivent pas d'opposition du droit international. Bien au contraire, elles sont susceptibles de contribuer à son enrichissement.

2) L'enrichissement de l'ordre juridique international

L'action extérieure des collectivités locales n'est pas une inconnue de l'ordre juridique international. Elle y génère à son égard des effets positifs en ce qu'ils ne remettent pas en cause son unité²⁰³. Pour mieux cerner ce postulat, convient-il de s'accorder sur le sens à donner à la notion d'ordre juridique.

Il s'agit avant tout d'une notion complexe susceptible de renvoyer à l'unité de règles juridiques²⁰⁴, à l'idée

196 Voir à titre d'exemple Article 4 du Décret n°2011/1116 du 26 avril 2011. Voir également articles 7 de la Loi togolaise n°2019-006 du 26 juin 2019 et 3 la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

197 CE, 17 février 2016, *Région Rhône-Alpes*, *Rec.* n°368342.

198 Peuvent également être évoquées, concernant l'Etat du Niger, les coopérations entre Agadez et Saint Brieuc, Tchirozerine et Lannion, Dabaga et Langueux, Aderbissinat et Guingamp, Ingall et Lamballe Terre et Mer.

199 Elle consiste particulièrement à gestion et traitement des déchets, la maîtrise de l'eau et la construction des adductions d'eau. Ainsi, la localité Dapaong, le programme hydraulique résultant du partenariat avec la collectivité Issy-les-Moulineaux, a permis la construction et la réhabilitation de puits sur la période 2003-2009.

200 Elle comprend la rénovation, la construction de bâtiments, la fourniture des équipements scolaires, la formation, et les échanges scolaires. La coopération entre le Conseil Général des Yvelines et la Préfecture de Blitta, a permis en 2008 la construction du collège de Yaloumbe.

201 La Région Champagne-Ardenne a ainsi proposé une formation sur l'état-civil et le budget à certains responsables locaux. De même, la coopération menée entre les villes de Niort et Atakpamé a fixé comme nouvel objectif le développement des services municipaux, dont certains sont générateurs de revenus pour la commune. Ainsi, la construction de marchés dédiés aux fruits, aux ignames et aux poissons assure un revenu régulier à la commune d'Atakpamé qui en dispose pour la gestion et le développement de son territoire.

202 Elle est axée sur la construction et l'équipement d'infrastructures, la formation des acteurs. Ainsi, dans le cadre de la coopération entre Cusset et Kouvé, un centre médico-social a été réhabilité entre 2003 et 2004.

203 (Pierre-Marie) DUPUY, *L'unité de l'ordre juridique international*, RCADI, 2002, Vol. 297.

204 (Simone) GOYARD- FABRE, *Les fondements de l'ordre juridique*, P.U.F. 1^{er} Ed., 1992, p. 67.

d'ordonnancement, d'institution²⁰⁵ ou de normes²⁰⁶. Prosaiquement, on s'accorde néanmoins à dire qu'elle désigne « *un ensemble de normes organisées et unies dans un tout harmonieux et autonome en vue de régler une société donnée* »²⁰⁷. Son autre caractéristique est « *son individualité qui se manifeste par l'existence de règles qui lui sont propres et qui s'appliquent à une catégorie de sujets donnés* »²⁰⁸. Appliquée au droit international, il s'agit d'un ensemble coordonné de normes, dotées de force obligatoire à l'égard des personnes ayant la personnalité juridique internationale, dont la méconnaissance entraîne certaines conséquences précises²⁰⁹. Vus sous cet angle, il serait difficile d'affirmer que les actes produits dans le cadre de l'action des collectivités locales ont une incidence sur le droit international. Pour autant, tout compte fait, le pari mérite d'être pris. Spécifiquement, ils peuvent contribuer à son enrichissement substantiel et à sa formation progressive.

Sur le premier point, les conventions de coopération entre collectivités locales relevant d'Etats différents sont des leviers à la promotion internationale des droits de l'homme et partant, à la construction d'une démocratie mondiale. À l'évidence, le droit international²¹⁰, suivi en cela par le droit de la décentralisation, convergent sur ces

aspects. En formalisant l'action extérieure des collectivités locales dans les Etats témoins, ce dernier l'inscrit dans une logique de promotion des « valeurs mondiales de la démocratie »²¹¹. Après avoir rappelé que : « la politique de décentralisation constitue un programme d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire de la République »²¹² ou qu'elle a pour objectif « d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux »²¹³, le législateur martèle que la réalisation de la démocratie participative qui en résulte peut se faire dans le cadre de la coopération avec les collectivités territoriales étrangères²¹⁴. Comme on l'a déjà relevé, les conventions y afférentes portent davantage sur les questions relatives au développement durable²¹⁵, à l'éducation, à la lutte contre la pauvreté, à la protection de l'environnement²¹⁶. Aussi, le partage d'expériences sur la scène internationale est un plus pour la sauvegarde des droits de l'homme²¹⁷. Un rapport des Nations Unies souligne dans ce sens que « les compétences et les connaissances des fonctionnaires des administrations locales sont un atout important pour la prestation des services publics, la promotion et la protection des

205(Maurice) HAURIOU, *Principes de droit administratif et de droit public général*, Paris, Dalloz, 2002, 1150 p.

206 (Hans) KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, 1999, 367 p.

207 (Philippe) CAHIER, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », in (René-Jean) DUPUY, *Manuel des organisations internationales*, 2^{ème} édition, RCADI 1992, p. 3771 ; (Guy) ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, éditions Masson, 1983, p. 105

208 (Guido) FUSINATO, « La personnalité juridique de l'Institut international d'agriculture », *Rivista di diritto internazionale*, 1914, pp. 153-154.

209 (Pierre-Marie) DUPUY, « L'unité de l'ordre juridique international », *op.cit.*, p. 487.

210 Lire dans ce sens (Jean) D'ASPREMONT, *L'Etat non démocratique en droit international. Etude critique du droit international*

positif et de la pratique contemporaine, Paris, A. Pedone, 2008, 375 p.

211 (Mathieu) DISANT, (Gregory) LEWKOWICZ, (Pauline) TÜRK, (dir.), *Les standards constitutionnels mondiaux*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Penser le droit », 2018, 472 p.

212 Article 3 de la loi organique n°2014-018 régissant les collectivités territoriales décentralisées à Madagascar.

213 *Ibidem*.

214 Cf. article 20 de la loi organique n°2014-018 précitée.

215 Voir par exemple le projet ferme-école réalisé au Niger, *op.cit.*

216 Cf. supra (le B du I).

217 A l'arrivée, on peut aboutir à une convention allant dans ce sens. Voyons par exemple, la Charte Européenne pour la Sauvegarde des Droits de l'Homme dans la Ville (Saint-Denis, 2000), signée par plus de 350 villes européennes.

droits de l'homme et des libertés fondamentales »²¹⁸.

On peut dès lors dire convenir de ce que, parce qu'elles sont des vecteurs de renforcement des droits humains, les collectivités territoriales contribuent de fait à l'émergence d'une démocratie mondiale²¹⁹. Celle-ci étant à proprement parler, du moins en l'espèce, la résultante d'une diplomatie multiniveau, interconnectée et non concurrentielle. Elle associe les diplomaties gouvernementales, parlementaire et locale. Etant donné que la logique d'ensemble est donnée par la première, on se contentera ici de n'insister que sur la congruence susceptible d'exister entre les deux dernières formes de diplomatie. Dans la majorité des Etats sous étude, le parlement est bicaméral²²⁰ et la chambre haute, le Sénat, représente les régions. En cette qualité, sa diplomatie qu'elle noue avec ses semblables peut être un catalyseur pour la diplomatie locale. En octobre 2015 par exemple, une délégation du Sénat gabonais ayant principalement retenu comme thématique, le renforcement de la coopération décentralisée entre les deux pays, a été accueillie en France par le groupe interparlementaire d'amitié France-Afrique centrale du Sénat. Au cours des travaux, la question de la formation des élus et des fonctionnaires des collectivités locales gabonaises a été abordée. En guise de réponse, il a été retenu que cette formation peut se faire, comme il est de tradition, dans le cadre des sessions

organisées deux fois par an à Paris par le Sénat, en partenariat avec l'ENA et l'Assemblée nationale.

Sur le second point, celui de la contribution de la coopération décentralisée à la formation progressive du droit international, nonobstant l'idée de clôture de la société qu'il régit²²¹, il convient d'emblée de reconnaître que les conventions qui y sont à la base n'engagent pas des sujets de droit international²²². Elles ne sauraient de ce fait, du moins dans le principe, influencer la formation de ce dernier. Toutefois, bien que n'étant pas des traités²²³ liant les Etats dont relèvent les collectivités locales en présence, les conventions de coopération ne sauraient être totalement ignorées au moment de l'élaboration du droit international²²⁴. Ces Etats gagneraient plutôt à prendre en compte la pratique résultante de l'action internationale de leurs collectivités locales. Cette pratique pourrait s'apparenter à une norme coutumière, dont la formalisation s'imposerait aux Etats²²⁵ dans leurs rapports mutuels et dans le but de préserver leur stabilité interne. Sans que cela ne constitue à proprement parler une menace contre la souveraineté, cette éventualité est presque réduite à néant dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone où s'y développent des mécanismes visant à paralyser l'efficacité de l'action internationale des collectivités locales.

218 Rapport adopté dans le cadre de la mise en œuvre de la Résolution 39/7 du Conseil des droits de l'homme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme adoptée en septembre 2018.

219 Cf. (Charles) ROIG « Théorie et réalité de la décentralisation », *op.cit.*, pp.445-471.

220 (Kodjo Ahlin Avitsinu) KUAKUVI, *Les secondes chambres du Parlement dans les Etats francophones : Le cas du Burundi, de la France, du Gabon et du Sénégal*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Gand et Université de LoImé, 2012, 370 p et (Kossi) SOMALI, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Benin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Lille II, 2008, 491 p.

221 (René-Jean) DUPUY, *La clôture du système international. La cité terrestre*, Paris, PUF, 1989.

222 (Girardeau) GERALDINE, « Les compétences internationales des entités territoriales autonomes », *op.cit.*, p.168.

223 CE, 18.06.1965, *Consorts Chatelain*, Rec. p.366.

224 SFDI, *L'élaboration du droit international public*, colloque de Toulouse, Pedone, Paris, 1975, 224 p.

225 (Nelson Arturo) OVALLE DIAZ, *La production pluraliste du droit transnational contemporain*, Thèse de Doctorat en Droit, Université d'Ottawa, 2015, p.203.

B- Une concrétisation fortement retenue

La concrétisation de la libre administration, entendons par là, l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés, notamment la satisfaction de l'intérêt public local, justifie pleinement la diversification des moyens d'action de la collectivité locale. L'action extérieure en est l'une de ces modalités. S'il est vrai que leur forme unitaire incite à considérer qu'ils ne sont pas des « assemblages de petites nations »²²⁶, dans les Etats sous étude, des artifices à peine voilés amènent à constater que cette dernière est paralysée. L'unification excessive de leur politique juridique extérieure (1) et la densification des techniques de recentralisation administrative en leur sein (2) confortent le propos.

1) L'unification excessive de la politique juridique extérieure des Etats

La coopération décentralisée doit être en cohérence avec la politique étrangère définie par l'Etat tout en tenant compte de l'intérêt public local²²⁷. Il est à peine aisé de considérer que le législateur tend toujours à concilier ces deux impératifs dans les Etats d'Afrique noire francophone. Ici, la puissance d'Etat dont parlait le professeur Olivier BEAUD²²⁸ se développe avec une extrême particularité. Elle semble consister à retenir la libre administration des collectivités locales dans le champ des relations extérieures. À la lecture des textes régissant la décentralisation dans ces Etats, deux techniques principales ont

particulièrement été ficelées en la matière : les pouvoirs d'approbation et d'appréciation de la légalité des conventions de coopération.

En ce qui concerne la première modalité, il est clairement indiqué que les conventions ou les accords de jumelage avec les collectivités territoriales étrangères « entrent en vigueur dans le délai de trente jours après leur transmission pour approbation au Ministre chargé de la décentralisation par le biais du représentant de l'Etat »²²⁹. C'est donc en bon droit que le juge sanctionne le défaut de transmission à l'autorité de tutelle d'un contrat signé par l'organe exécutif de la collectivité locale²³⁰. Ce pouvoir d'approbation prend une tournure particulière lorsqu'on met en orbite les exigences que devra remplir la convention soumise à approbation. Sur ce point, le législateur précise que « *les projets de convention de coopération décentralisée doivent clairement préciser : l'objet de la relation de partenariat envisagée ; les objectifs poursuivis par les partis ; les modalités de mise en œuvre des actions à mener ; l'échéancier des réalisations envisagées ; le montant prévisionnel des engagements financiers de chaque partie ; les modalités de règlement des différends ; la durée de la convention ...* »²³¹. L'exigence de clarté apparaît ainsi comme l'élément fondamental devant déterminer l'approbation préalable du Ministère de tutelle²³².

A dire vrai, en procédant de la sorte, le législateur reconnaît à l'autorité de tutelle, la capacité d'exercer un véritable

226 (Vida) AZIMI, « La nation contre les petites nations », in *L'administration territoriale de la France (1750-1940)*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 376.

227 Article 5 de décret n° 2015-958 relatif à la coopération décentralisée à Madagascar.

228 (Olivier) BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1994, 512 p.

229 Article 43 (2) de la Loi togolaise n°2019-006 du 26 juin 2019. Voir article 296 pour ce qui est de l'approbation du Gouverneur sur les délibérations, les arrêtés, les actes des autorités régionales ainsi que les conventions.

230 CE sénégalais, 29 juillet 1998, *Gouverneur de Tambacounda c./Conseil régional de Tambacounda*.

231 Article 13 du décret de 2011 relatif à la coopération décentralisée au Cameroun,

232 Cf. art. 43 de la Loi sur la décentralisation et les Libertés locales du Togo ; art. 31 al. 1 du décret de 2011 Cameroun ; 327 al. 2 du code général des collectivités territoriales du Niger ; art. 179 de la loi portant organisation des Communes au Bénin

contrôle d'opportunité sur les conventions de coopération. Même si son refus d'approbation peut être attaqué²³³ ainsi que le rappelle le juge administratif sénégalais²³⁴, la conséquence manifeste est la remise en cause de la libre administration des collectivités locales. En matière financière, le constat est tristement séduisant lorsqu'il est donné de lire avec clarté que : « (...) les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant global égal ou supérieur à 100 millions de francs sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat »²³⁵. À n'en pas douter, cette disposition, pour logique qu'elle puisse paraître en ce qu'elle préserverait de la « performance des finances publiques »²³⁶, est pour le reste une entorse croisière à la libre administration des collectivités locales, voire à leur autonomie financière²³⁷.

Relativement à la seconde modalité, le contrôle de légalité en occurrence, admettons d'emblée qu'en son absence, on serait plus en présence d'« un État décentralisé, mais une multiplicité d'États »²³⁸. Sauf que son aménagement dans les États sous étude laisse perplexe. Ramené au sujet traité, il est de nature à rendre inopérante l'action internationale des collectivités locales et de brader par ricochet leur libre administration.

233 En effet, « lorsque l'autorité de tutelle refuse l'approbation ou l'autorisation, le conseil de la collectivité peut se prévaloir en justice, à la condition d'avoir saisi l'autorité de tutelle au préalable d'un recours gracieux. Dans ce cas de saisine, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente jours au maximum pour réagir ». cf. par exemple l'article 59 de la loi portant Code des collectivités locales au Burkina Faso. Cette solution législative n'est guère satisfaisante dans le domaine des relations extérieures compte tenu de l'exigence de recours gracieux préalable dans la revendication d'une liberté fondamentale comme la libre administration.

234 CE sénégalais, 28 février 2002, le Sous-préfet de Baba Garage c./Conseil rural de Dinguiraye.

235 Sénégal Article 1 du Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996 fixant les montants des

Spécifiquement, « les actes pris par les collectivités locales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, de la commune ou de la communauté rurale, lequel en délivre aussitôt accusé de réception ». Il s'ensuit que même lorsque l'autorité de tutelle aurait approuvé en amont le projet de convention de coopération décentralisée, en aval, elle pourrait la sanctionner pour motif d'illégalité. La démarche aurait été cohérente si le contrôle d'approbation portait sur les éléments de fond de la convention – son objet – et le contrôle de légalité sur les aspects de forme. Or ce dernier contrôle, comme il est de tradition, recouvre les deux dimensions²³⁹.

En effet, « lorsque le conseil régional délibère en dehors de ses réunions légales ou sur un objet étranger à ses compétences, le représentant de l'Etat prononce par arrêté motivé, la nullité des actes ... »²⁴⁰. Même s'il est vrai que la décision de nullité peut être attaquée par devant le juge administratif, cette solution est loin d'être satisfaisante. Du moment où le référé-liberté n'est pas encore développé au profit des collectivités locales en Afrique noire francophone, on peut logiquement craindre que le projet faisant l'objet de la convention de coopération décentralisée ne soit plus d'actualité aux yeux des partenaires étrangers. Cette crainte prend

engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation

236(Yacouba) OUEDRAGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des Etats membres de l'UEMOA*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de finances publiques et fiscalité », 2018, 588 p.

237 Rappelons que pour le juge constitutionnel français, l'autonomie financière des collectivités décentralisées est une garantie de leur libre administration. Cf. CC, Décision n°91-298 du 24 juillet 1991, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*.

238 (Serge) REGOURD, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, p. 30.

239 Voir dans ce sens, Cour suprême du Sénégal, 26 mai 1965, *Ibrahima Seidou Ndao*.

240 Article 88 la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit*.

tout son sens lorsqu'on tient compte de la marge d'appréciation qui est reconnue au représentant de l'Etat. À la lecture attentive de la disposition précédente, on constate que celui-ci peut prononcer la nullité de la convention de coopération lorsqu'elle porterait sur un objet étranger aux compétences de la collectivité locale. Comme on l'a déjà précisé, la ligne de démarcation entre les affaires nationales et les affaires locales n'est nullement tenue pour définitive. C'est en cela que l'intérêt public local, notion également fluctuante, permet de déterminer la compétence matérielle de la collectivité locale. En permettant à l'autorité de tutelle d'apprécier le respect par cette dernière de cette règle sous réserve de la saisine ultérieure du juge administratif, le législateur a sans doute contribué à diluer la concrétisation de l'action internationale d'une telle entité infra étatique.

Le propos est particulièrement expressif lorsqu'on sait que la convention de coopération ici concerne des collectivités relevant d'Etats différents et par conséquent non soumises aux mêmes règles et qui, comme l'exige le droit interne, doit préciser avec clarté les modalités de règlement de leurs différends éventuels²⁴¹. Sans contester la nécessité²⁴² du contrôle de légalité, celui-ci peut aboutir à l'invalidation par l'autorité administrative de tutelle de la convention de coopération qui avait initialement été approuvé par la même autorité en arguant que la collectivité locale a agi au-delà de ses compétences. Cette hypothèse est de nature à engager la responsabilité de la collectivité

infra étatique en cause vis-à-vis de la collectivité décentralisée étrangère et surtout de jeter le discrédit sur elle à l'international.

De ce fait, si la notion de décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat²⁴³, dans les Etats en cause, le durcissement du régime de contrôle²⁴⁴ n'est pas forcément dû à la recherche de « l'unité de la régulation juridique »²⁴⁵ qui suppose dans le cas présent une jonction irréductible entre politiques juridiques extérieures et cohérence normative. On admettrait dès lors par exemple que « l'Etat exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire »²⁴⁶ sans pour autant rendre difficilement opérante l'action internationale des entités décentralisées. Dans ce domaine, l'exercice du contrôle de légalité relève de la responsabilité de l'Etat²⁴⁷. Comme on le sait en droit communautaire, si « chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales, cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation de s'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne »²⁴⁸. En droit international classique, l'Etat ne

241 Article 13 du décret de 2011 régissant la coopération décentralisée au Cameroun.

242 Le Conseil d'Etat français affirme dans ce sens que la coopération internationale des collectivités territoriales ne saurait déroger aux règles de légalité. Cf. l'avis du conseil d'Etat français, n° 356381 du 25 oct. 1994.

243 (Pascal) COMBEAU (dir.), *Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, coll., « Logiques », 2007, p.1

244 (Ismaila) MADIOR FALL, « Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales au Sénégal », *Afrilex*, n°5, Juin 2006, pp.64 et s.

245 (Jacques) CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne, op.cit.*, pp.166-167.

246 Article 1 (3) de la Loi sénégalaise n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

247 En France le Conseil d'Etat a par exemple annulé une délibération d'une commune visant à accorder une subvention pour l'opération « un bateau pour le Nicaragua ». cf. CE, 23.10.1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et autres*, Rec. p.209.

248 CJCE, 14 janvier 1988, Commission c/Belgique, 227 à 230/85, rec. p. 1.

saurait invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité²⁴⁹. Pour préserver cette compatibilité, il est exigé des conventions de coopération décentralisée, qu'elles n'entrent pas en contradiction avec les traités conclus par leurs Etats respectifs²⁵⁰, tout comme il est clairement précisé qu'« aucune convention de quelque nature que ce soit ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger »²⁵¹.

L'objectif ultime de telles réserves est de préserver l'intérêt général par la coordination des intérêts national et local y compris par la convergence dans les politiques juridiques extérieures. Le législateur des Etats d'Afrique noire francophone devrait suivre cette logique afin que le contrôle de légalité soit à juste titre perçu comme une nécessité²⁵² et non comme un obstacle à l'action internationale des collectivités locales et incidemment à leur libre administration. Pour y parvenir, il devrait se garder à l'esprit que même dans le domaine des relations extérieures, « si le pouvoir local ne doit jamais entraver le pouvoir exécutif, il ne doit pas également en dépendre »²⁵³. Pour l'instant, dans ces Etats,

il en dépend pour beaucoup compte tenu des techniques de recentralisation administrative qui s'y développent.

2) La densification des techniques de recentralisation

« Il n'y aurait plus de libre administration si des agents extérieurs à la collectivité avaient, pour ce qui concerne les affaires de celle-ci, plus de compétence que ses représentants »²⁵⁴. Hélas ! Tel semble être le cas dans les Etats d'Afrique noire francophone comme nous renseigne l'étude de l'action extérieure des collectivités locales. Ici, les techniques de recentralisation administrative symbolisant soit la crainte de la diplomatie locale qui révélerait les limites de la diplomatie gouvernementale, soit la volonté du pouvoir central à ne réellement transférer le pouvoir au profit des entités situées à la périphérie, ont été densifiées. Clairement, on observe une sorte de « déconcentration », c'est-à-dire des situations dans lesquelles il est porté atteinte, soit à l'existence, soit à l'autonomie de la faculté de statuer de l'organe non central²⁵⁵. La libéralisation espérée du droit administratif dans ces Etats²⁵⁶ se fait dès lors en trompe-l'œil. Leur politique juridique²⁵⁷ ayant en partie

249 Article 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

250 A titre d'exemple, il est précisé que « sous réserve des engagements internationaux de Madagascar et dans les limites de leurs compétences fixées par les lois et règlements en vigueur, les Collectivités Territoriales Décentralisées et/ou leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des Collectivités Territoriales Décentralisées étrangères et/ou leurs groupements pour mener des actions de coopération ». Cf. loi n°2014-18 de Madagascar, *op.cit.*

251 Cf. art. 328 al. 2 du code général des collectivités territoriales du Niger ; art. 45 de la Loi sur la décentralisation et les Libertés locales du Togo ; art. 27 du décret de 2001 au Cameroun

252 (Xavier) BARELLA « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses », in (Serge) REGOURD, (Joseph) CARLES et (Didier) GUIGNARD (dir.), *La décentralisation 30 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, pp.107 et s.

253 (Benjamin) CONSTANT, « Principe et politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France (1815) », in (Benjamin) CONSTANT, *De la liberté chez les modernes. Ecrits politiques*, Paris, Hachette, « Plurielle », 1888, pp.263-427.

254 (François) LUCHAIRE, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation », *RDP*, 1982 pp.1543-1566

255 (Joël) THALINEAN, *Essai sur la centralisation et la décentralisation. Réflexion à partir de la théorie de Charles EISENMANN*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Bordeaux, 1994, p. 214.

256 (Florence) GALLETTI, *Les transformations du droit public africain francophone : entre étatisme et libéralisation*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

257 (Gérard) CONAC, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave PEISER*,

conservé sa vertu autoritaire au détriment des libertés fondamentales comme la libre administration des collectivités locales. Pour s'en convaincre, analysons quelques techniques de recentralisation administrative susceptibles de fausser l'action internationale de ces dernières et conséquemment leur libre administration.

Les mécanismes donnant lieu à une cessation soit provisoire, soit définitive des fonctions des autorités locales²⁵⁸ sont susceptibles de fragiliser l'action internationale des collectivités locales et traduisent le caractère retenu de la libre administration de ces dernières²⁵⁹. Il en est ainsi particulièrement de la dissolution avec mise sur pied d'une délégation spéciale.

Indiquons d'entrée que la dissolution est une décision par laquelle une autorité du pouvoir exécutif met fin, avant leur terme normal, aux fonctions d'une assemblée délibérante élue²⁶⁰. Dans le droit de la décentralisation des Etats sous étude, il est clairement indiqué dans ce sens qu'« en cas de dysfonctionnement, notamment de dissension grave en son sein, le conseil régional peut être dissout par décret en conseil des Ministres sur le rapport du Ministre chargé de la décentralisation²⁶¹. En d'autres termes, « lorsque le fonctionnement d'un conseil régional se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par

décret, après avis du Conseil d'Etat »²⁶². Pour pallier ce dysfonctionnement, le législateur a cru bon de prévoir une institution dénommée la délégation spéciale²⁶³. Ainsi mentionne-t-il, qu'« en cas de dissolution du conseil régional, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection, une délégation spéciale est nommée par décret en conseil des Ministres dans les quinze jours qui suivent la dissolution, la démission ou l'annulation »²⁶⁴. Il s'ensuit que le but de cette institution, comme le rappelle le conseil constitutionnel sénégalais²⁶⁵, est d'assurer la continuité de l'activité de la collectivité locale faisant face à un dysfonctionnement. Aucunement il n'est mentionné que l'action extérieure des collectivités locales échappe aux pouvoirs de la délégation spéciale.

S'il est précisé qu'en aucun cas, celle-ci ne peut ni engager les finances au-delà des ressources disponibles de l'exercice en cours, ni voter des emprunts²⁶⁶, il est également indiqué que ses pouvoirs sont limités aux actes de gestion courante et qu'elle a les mêmes attributions que l'organe délibérant de la collectivité locale²⁶⁷. Elle pourra donc influencer la réalisation des projets faisant l'objet de conventions de coopération existantes d'autant plus qu'elle est présidée par le représentant de l'Etat et qu'elle tend parfois à fonctionner au-delà de la durée

Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p.145.

258 (Martin Gérard) PEKASSA NDAM, « La cessation anticipée de fonctions des organes municipaux au Cameroun », in Maurice KAMTO, Stéphane NDOUMBE BILLE et Brusil Miranda METOU (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph Marie BIPOUN WOUM*, Paris, L'Harmattan, 2016.

259(Nicaise) MEDE, « L'autonomie retenue : étude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », *Revue Juridique et politique des Etats francophones*, vol.62, n°2, 2008, pp. 188-208.

260 (Gérard) CORNU, *Vocabulaire juridique*, 13^e éd., Paris, PUF, 2020, p. 314.

261 Article 263 de la loi togolaise de 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales, *op.cit.*

262 Article 52 de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

263(Jean Mermoz) BIKORO, « La délégation spéciale dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone », *RBD*, n°62, 2021, p.125.

264 Article 264 de la loi togolaise de 2019 relative à la décentralisation et aux libertés locales, *op.cit.*; Article 53 (1) de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

265 Cf. 14^e considérant de la Décision 4/C/2001 du 11 décembre 2001.

266Article 53 (2) de la loi sénégalaise n°2013-10 du 28 décembre 2013, *op.cit.*

267 *Ibid.* Article 53 (1).

prévue par le texte qui la met sur pied. La sanction d'un tel cas de figure par le juge administratif²⁶⁸ n'est pas la chose la plus observée. En pareille situation, la circonscription de sa compétence aux affaires en cours peut être préjudiciable pour la signature d'une convention de coopération décentralisée en gestation, le Maire ayant par exemple besoin qu'une résolution du Conseil municipal soit adoptée pour qu'il puisse signer ladite convention. Avant cette résolution, on ne saurait réellement en l'espèce, parler d'affaires courantes et relevant de la compétence de la délégation spéciale. La reconduction constante de cette dernière comme on peut l'illustrer avec le Sénégal²⁶⁹ et le Togo²⁷⁰ conforte la crainte de son incidence malheureuse sur l'action internationale des collectivités locales.

Si la dissolution des assemblées délibérantes locales peut s'avérer logique et

même salubre²⁷¹, notamment lorsqu'elles accomplissent des actes contraires à la Constitution, atteinte à la sécurité de l'État ou à l'ordre public, mise en péril de l'intégrité du territoire national²⁷², certaines de ces situations peuvent faire l'objet d'instrumentalisation dans le but ultime de paralyser l'action internationale des collectivités locales. L'atteinte à l'ordre public captive particulièrement l'attention. Notion stratégique ou imprécise, elle peut être mobilisée par le pouvoir central afin de déclarer que telle activité menée sur la scène internationale donne lieu à la dissolution de l'organe délibérant. Ces usages politiques du droit²⁷³ trouvent spécialement terrain fertile lorsqu'on prend en compte l'argument des dissensions internes comme motif de dissolution du conseil municipal²⁷⁴. Il peut subordonner l'effectuation de l'action internationale des collectivités locales à la coloration politique de la commune²⁷⁵. Les démissions pouvant

268 Cour suprême du Sénégal, 26 mai 1965, *arrêt Ibrahima Seydou NDAW*.

269 Au Sénégal la Cour suprême a annulé un décret instituant une délégation spéciale qui, prévue pour deux mois, avait réussi à fonctionner encore plus de cinq ans malgré l'élection du nouveau Conseil municipal de la ville de Kaolack. Cf. *arrêt Ibrahima Seydou NDAW*, *op.cit.*

270 Dans cet Etat, une délégation spéciale a duré dix-huit ans, précisément de 2001 à 2019 et on n'a pas eu tort de conclure qu'en pareilles circonstances, elle devient curieusement « un organe permanent de gestion des Collectivités Territoriales Décentralisées ». Lire (Jean Mermoz) BIKORO, « La délégation spéciale dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.125.

271 On peut ranger dans ce sens, le décret sénégalais n°2008-452 du 2 mai 2008 portant dissolution du conseil municipal de Kédougou faisant suite aux détournements de l'aide extérieure et de l'absence répétée des conseillers et du maire aux réunions du conseil municipal. Voir également l'Arrêt n°08 du 16 mars 2009, *Abdou NDIAYE c/Etat du Sénégal* dans lequel la Chambre administrative de la Cour Suprême du Sénégal confirme la dissolution d'un Conseil Municipal parce qu'il ne s'était pas réuni pendant deux années consécutives.

272 (Martin Gérard) PEKASSA NDAM, « La cessation anticipée de fonctions des organes municipaux au Cameroun », *op.cit.*, p.254.

273 (Etienne) LE ROY, « Les usages politiques du droit », in (Christian) COULON,

(Denis-Constant) MARTIN (dir.), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991, pp. 109-122.

274 Il y a dissolution si « les dissensions internes atteignent un degré de gravité tel que la gestion administrative de la commune se trouve mise en péril ; précisément les rapports conflictuels existant entre un maire et une majorité municipale constituée de ses opposants ont pu faire obstacle à l'adoption du budget primitif et à celle du compte administratif de la commune ». (Martin Gérard) PEKASSA NDAM, « La cessation anticipée de fonctions des organes municipaux au Cameroun », *op.cit.*, p.254.

275 Si le Maire relève du parti politique au pouvoir et s'il est mis en minorité par la majorité municipale, notamment en ce qui concerne le financement de la politique extérieure de la commune, rien n'exclut que le pouvoir central puisse dissoudre le conseil municipal en s'appuyant sur les dissensions. De même, si le Maire ne relève de l'opposition et qu'il entre en désaccord avec le Conseil municipal acquis à la cause du régime, notamment lorsqu'il entend faire prévaloir l'intérêt national sur l'intérêt local dans le cadre de l'exécution d'une convention de « coopération décentralisée internationale », l'autorité de tutelle peut mettre en branle son pouvoir de révocation. On peut prendre comme exemple, la révocation du Maire central de Niamey (au Niger) en date du 30 septembre 2013 sous prétexte qu'il aurait hypothéqué les biens publics. Mentionnons juste que cette révocation intervient après que son parti ait claqué de la majorité présidentielle.

donner lieu à la délégation spéciale renseignent à ce propos. En effet, comme ce fut le cas au Burkina Faso²⁷⁶, les désaccords politiques, lorsqu'ils atteignent un seuil de gravité, entraînent souvent la démission du maire et de certains conseillers municipaux. Aussi, on peut craindre que lorsque le maire relève du parti au pouvoir comme c'est majoritairement le cas, son intervention sur la scène internationale ne soit davantage protectrice des affaires nationales au détriment de celles de sa localité sous le regard inoffensif de l'organe délibérant. Il en va ainsi dans la mesure où les dissensions en rapport avec le financement de la coopération décentralisée peuvent donner lieu à la dissolution du conseil municipal.

CONCLUSION

Au bout de l'analyse, on peut affirmer qu'en reconnaissant l'action internationale des collectivités locales, un pas a été franchi dans le droit de la décentralisation des Etats d'Afrique noire francophone. Cette action se présente comme un hommage toutefois relatif en faveur de la libre administration desdites collectivités. Tout d'abord, elle valorise sur la scène internationale, la réalisation des affaires locales par le biais des autorités décentralisées. Ensuite, elle permet, mais de manière nuancée ou mitigée à la libre administration d'atteindre ses objectifs dont le principal est le développement ou la concrétisation de l'intérêt local.

En effet, en apparence, l'action internationale est aménagée en faveur de la libre administration des collectivités locales. Sauf qu'à bien y regarder, elle ne permet pas totalement à cette liberté de produire ses effets. Son étude révèle ainsi que « la décentralisation est une pièce de théâtre, qui se joue (...), sans que l'on ne sache jamais si elle va aller en progressant ou en reculant »²⁷⁷. Pour cause, l'autonomie dans la conduite de cette action

internationale est malmenée au moyen des artifices juridiques qui laissent transparaître une volonté du législateur à ré-centraliser les compétences transférées au profit du pouvoir central.

²⁷⁶ Voir Conseil d'Etat, avis n°001/2009 du 23 juin 2010.

²⁷⁷ (Jacques) VIGUIER, « La décentralisation : d'une manière d'être de l'Etat vers une manière d'être hors de l'Etat », *op.cit.*, p.29.