Thèse de doctorat d'Université Paris-Est

Droit public

Présentée par : Monsieur Adama COULIBALY

LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU MALI

Thèse dirigée par : Madame Christine HOUTEER, Maître de conférences HDR à l'Université Paris-Est Créteil

Soutenue le 9 juillet 2021

MEMBRES DU JURY

Madame Catherine RIBOT, Professeure à la Faculté de Droit de Montpellier, Rapporteure

Monsieur Bakary CAMARA, Professeur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, USJPB (MALI), Rapporteur

Monsieur Yves Palau, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC)

REMERCIEMENTS

Je tiens, tout d'abord, à remercier madame Christine Houteer pour avoir accepté de diriger cette thèse, pour ses conseils judicieux, sa très aimable disponibilité et le soutien qu'elle m'a apporté depuis le master. Qu'elle trouve ici l'expression de ma profonde gratitude et de mon admiration.

Je voudrais remercier également les membres du jury, madame la Professeure Catherine Ribot, monsieur le Professeur Bakary Camara et monsieur le Professeur Yves Palau pour l'honneur qu'ils m'ont fait en acceptant de lire et d'évaluer mon travail.

Je souhaite exprimer particulièrement ma sincère gratitude au Professeur Camara qui a guidé mes premiers pas dans les études à l'université de Bamako. Merci Professeur. Ma joie est grande de pouvoir vous compter parmi ceux qui ont à juger cette thèse, fruit de plusieurs années de labeur.

Je m'en voudrais de ne pas citer aussi le LIPHA (Laboratoire Interdisciplinaire d'Etudes du Politique Hannah Arendt de Paris Est), et l'OMI (Organisations, Marchés, Institutions) pour leur accueil et leur collaboration dans la conduite de l'aboutissement de cette thèse.

Merci à Pierre Diarra, Nouhoum Bah et Mélanie Maugeais et bien d'autres, pour leur soutien infaillible pendant ces années de travail.

Que mon père Metaga Coulibaly et ma mère Gnéré Dembélé, mes parents adoptifs le pasteur Maurice Sozié Sogoba et Sara Dembelé trouvent ici l'expression de ma reconnaissance pour leur soutien. Je souhaite qu'ils ressentent la lecture de cette œuvre scientifique, qui leur est dédiée, comme un grand bonheur.

Je remercie très particulièrement mon épouse bien-aimée, Elizabeth Coulibaly, mes enfants Gnéré Esther, Emmanuel Tiagoua et mon ami Wambe Antoine Mounkoro que j'aime tant, pour leur compréhension et la stabilité apportée. Vous faites partie de cette aventure scientifique.

A mes enfants bien aimés, vous trouverez là une voie tracée par « Papa ». Seuls, le goût du travail, de l'effort et de l'humilité dans la foi, constituent les clés du succès de la vie.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS 3
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS 7
INTRODUCTION GÉNÉRALE 11
PARAGRAPHE I : HISTORIQUE DU MALI 17
PARAGRAPHE II : HISTORIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LA DECENTRALISATION 56
PARAGRAPHE III : L'OBJET DE L'ETUDE 90
PREMIÈRE PARTIE : 101
L'EXISTENCE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES 101
TITRE I : LA NOTION DE CONTRÔLE : RAPPELS THEORIQUES 103
CHAPITRE I : LES LIENS ENTRE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ET LE CONTROLE DE L'ETAT 105
CHAPITRE II : LES CARACTERISTIQUES DU POUVOIR DE CONTROLE. 153
TITRE II : L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES CHOIX DU LÉGISLATEUR MALIEN 196
CHAPITRE I : LE CONTROLE DE L'ETAT AVANT 2017 198
CHAPITRE II : LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DEPUIS 2017. 234
SECONDE PARTIE : LES PROCÉDÉS ACTUELS DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU MALI 267
TITRE I : LES DIFFERENTS TYPES DE CONTROLE DE L'ETAT 269
CHAPITRE I : LE CONTROLE SUR LES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 271
CHAPITRE II : LE CONTROLE SUR LES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 358
TITRE II : LA PORTEE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 430
CHAPITRE I : LA PORTEE DU CONTRÔLE AU NIVEAU DU REPRÉSENTANT DE L'ETAT 432
CHAPITRE II : LES CONSEQUENCES DU NOUVEAU REGIME DE CONTROLE DES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU NIVEAU DU JUGE ADMINISTRATIF 474
CONCLUSION GENERALE 514
BIBLIOGRAPHIE 518
TABLE DES MATIERES 537
ANNEXES 547

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AEF Afrique Equatoriale Française

AQMI Al-Qaïda au Maghreb Islamique, aujourd'hui appelé

AOF Fédération de l'Afrique Occidentale Française

CFA Communauté Financière Africaine

CMLN Comité Militaire de Libération Nationale

CNDR Comité National de Défense de la Révolution

CRN Conseil de Réconciliation Nationale

CTSP Comité de Transition pour le Salut du Peuple

CNSP Comité National pour le Salut du Peuple

DF La documentation française

Dir. Sous la direction

Doctr. Doctrine

Ed. Edition

Infra Plus bas dans le texte

EID Espace d'Interpellation Démocratique

Franc Malien Monnaie mise en place dans la continuité de la logique d'indépendance du pays. Elle fut la monnaie du Mali entre le 1er juillet1962 et 1er juillet 1984, remplaçant le franc CFA pendant cette période

FLM Front de libération du Macina. Il est appelé aussi la katiba Macina (groupe armé djihadiste)

FMI Fonds Monétaire International

GREM Groupes Régional d'Etude et de Mobilisation

GLEM Local d'Etude et de Mobilisation

G5 SAHEL OU « G5S » Cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité dans le sahel

HCCT Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HCUA Haut conseil pour l'Unité de l'Azawad

LGDJ Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

JO Journal Officiel des lois et décrets de la République du Mali

MAA Mouvement Arabe de l'Azawad

MDD Mission de Décentralisation

MISMA Mission Internationale de soutien au Mali

MNLA Mouvement National de Libération de l'Azawad

MANSA Titre porté par les souverains de l'empire du Mali qui ont dominé l'Afrique de l'Ouest entre le treizième et le quatorzième siècle.

MUJAO Mouvement pour l'Unification et le Jihad en Afrique de l'Ouest

ONG Organisation Non Gouvernementale

ONU Organisation des Nations Unies

PSP Le Parti de la Solidarité et du Progrès, anciennement Parti Progressiste Soudanais (PPS)

PUF Presse Universitaire de France

OPERATION BARKHANE Opération militaire menée au Sahel et au Sahara par l'armée française

OPERATION SERVAL Nom donné à l'opération militaire menée au Mali par l'armée française

RDP Revue de droit public

RGDJI Revue générale de droit et de la jurisprudence

Supra. Plus haut dans le texte

TDRL Taxe de Développement Régional et Local

UE Union européenne

UA Union Africaine

UDPM Union Démocratique du Peuple Malien

US-RDA Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La nécessité d'un contrôle sur les collectivités territoriales[1] ne s'est jamais démentie[2]dans les États unitaires d'Afrique noire francophone. Elle est bien affirmée par les textes législatifs[3] de ces pays qui suivent en cela un principe proclamé par la Constitution française du 4 octobre 1958 (article 72 alinéa 3 à l'origine, puis alinéa 6 depuis 2003). Ce contrôle a été remanié par la fameuse loi française du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dont on connaît l'ampleur de l'influence sur le droit positif africain[4].

Le choix de la décentralisation implique la reconnaissance, à côté de l'Etat, de personnes publiques autonomes chargées des compétences administratives sur l'ensemble du territoire,

[1] Une collectivité territoriale peut se définir comme étant une *« entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, [à laquelle] l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues* ». Voir Raymond Guillien, Jean Vincent, Serge Guinchard et Gabriel Montagnier, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 13e édition, 2001, p. 108-109.

[2] Ce point de vue reprend certaines analyses de Xavier Barella présentes dans *La décentralisation 30 ans après,* ouvrage publié sous la direction de Serge Regourd, Joseph Carles et Didier Guignard, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Éditions, édition 2013, p. 107.

[3] En ce sens, voir la loi du 22 mars 1996 portant code des collectivités territoriales du Sénégal, article 334 : « *les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil […] le maire ou le président du conseil rural dans l'exercice de leurs pouvoir de police, les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'Etat* ».

Voir également la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Pour l'ensemble de ces textes, voir République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, Le recueil des textes sur la décentralisation, édition novembre 2003 ;

On peut citer également la Loi 15/16 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation au Gabon qui aménage la tutelle en contrôle a posteriori, article 241 : *« les actes pris par les collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification sous réserve des dispositions de la tutelle* » ;

Voir aussi le code général des collectivités territoriales du Burkina Faso, article 55 : « *les actes des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité de l'autorité de tutelle* ».

Voir également la loi n°98-006 du 11février 1998 portant décentralisation au Togo, Titre II, De l'exercice du contrôle de légalité, les articles 117 et 118 pour les communes, l'article 174 pour les préfectures et l'article 232 pour les régions : « *les délibérations, arrêtés et les actes* [des collectivités territoriales] *ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires dans un délai d'un mois à compter de la date de leur transmission à* [l'autorité de contrôle].

[4] Par exemple, la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maliennes, article 18 *infra*.

c'est-à-dire qui n'expriment pas de souveraineté[1]. Pour certains, la décentralisation serait synonyme d'une liberté totale pour les collectivités territoriales, c'est-à-dire une organisation où la centralisation serait totalement absente[2] et où les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice de leurs compétences, en l'absence de tout pouvoir de tutelle de l'État sur leurs actes[3].

Une telle position n'est cependant pas envisageable car les collectivités territoriales se situent en Afrique francophone comme en France dans un Etat unitaire[4].

Dès lors, le maintien d'un « lien entre l'État et les collectivités »[5], au travers de l'existence d'un contrôle constitue la marque du caractère unitaire de l'Etat et le symbole de la prééminence de ce dernier sur les institutions décentralisées.

L'absence de contrôle conduirait en effet à considérer les collectivités territoriales comme de véritables entités fédérées[6] et « il pourrait y avoir une rupture du principe d'égalité et les citoyens seraient confrontés à des situations différentes selon qu'ils se trouvent dans telle ou telle collectivité »[7].

Le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités s'inscrit donc dans la préservation du caractère unitaire de l'État et marque la soumission des collectivités à la loi. Mais les objectifs du contrôle sont également variés. Traditionnellement, on estime qu'il s'agit de défendre

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales,* P. U. F., édition 2018, p. 14.

[2] En ce sens, voir Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation,* Paris, LGDJ, 1948, p. 86.

[3] Charles Eisenmann, *Les structures de l'administration, in Traité de science administrative*, Paris, édition Mouton &co, 1966, p. 297 et s.

[4] Comme dans la France de 1982, début de l'acte I de la décentralisation, l'autonomie que le constituant malien accorde aux collectivités territoriales maliennes n'est pas du type de celle que l'on accorde à un Etat fédéré, car elle n'est ni constitutionnelle, ni législative, ni juridictionnelle. Elle est au mieux administrative dans le sens où il existe « *une libre administration* ». Voir la Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre XI, Des collectivités territoriales, article 98 cité dans les développements, cité plus loin.

[5] Xavier Barella, *Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses,* https://books.openedition.org/putc/, consulté le 11 juin 2019.

[6] Selon Serge Regourd, s'exprimant à propos de la France de 1982, il n'y aurait plus alors *« un État décentralisé, mais une multiplicité d'États »*. Cf. Serge Regourd, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, Collection Bibliothèque de droit public, LGDJ, 1982, p. 30.

[7] Guy Melleray, *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris, Sirey, collection Bibliothèque des collectivités locales, 1981, p. 28.

l'intérêt général[1], de protéger les administrés contre les erreurs et les abus de leurs représentants élus et de maintenir l'unité[2] de l'Etat en contraignant les collectivités territoriales à respecter la loi.

En 1993, et à la suite de l'adoption de la Constitution du 25 février 1992, le législateur malien consacre sans ambiguïté le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales. Les articles 2, 5 et 18 de la loi malienne n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales disposent en effet que « les collectivités territoriales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi »[3] qui fixent « leurs limites territoriales et leurs noms »[4], que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus»[5] et que ces collectivités « exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi »[6]. La forme traditionnelle du contrôle est la tutelle exercée par l'Etat sur les collectivités territoriales.

A l'époque, cette loi du 11 février 1993 opère un réaménagement[7] du contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales. Ce réaménagement est d'ailleurs réalisé en deux temps, en raison du fait que certaines dispositions initialement proposées dans le projet de loi étaient inadéquates.

[1] Voir en ce sens, Gustave Peiser, *Droit Administratif, Les Actes administratifs, organisation administrative, police et service public, responsabilité et contentieux administratif,* 19e édition, Paris, Dalloz, 1998, p.100.

[2] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, articles1er et s. Ainsi, l'article 1er dispose : « *Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les Collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales… »*.

[3] Loi malienne du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, chapitre I, Dispositions générales, article 2.

[4] Ibid.

[5] Ibid., chapitre II, De l'administration et des finances, article 5.

[6] Ibid., Chapitre V, De la tutelle des collectivités territoriales, article 18.

[7] Comme on le verra plus loin, dans le système antérieur, les actes des collectivités décentralisées n'étaient exécutoires qu'après un délai de 30 jours suivant leur transmission au représentant de l'Etat qui, selon les cas, exerçait un pouvoir d'annulation, de substitution ou d'approbation préalable. Ce contrôle de tutelle, qui devait se fonder sur un texte, était aussi strictement interprété par le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre les décisions de l'autorité de tutelle, qui pouvait même voir sa responsabilité engagée en cas de faute lourde dans l'exercice du contrôle.

Le projet de loi initial, tel qu'il avait été déposé au parlement, portait renforcement de la décentralisation par l'octroi d'une plus grande liberté aux entités décentralisées et par la suppression de la tutelle administrative. Concrètement, le projet de loi prévoyait que les actes des collectivités seraient exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification, avec l'obligation toutefois, de les transmettre au représentant de l'Etat dans un délai de trente jours après l'adoption.

Toutefois, le texte finalement adopté à l'issue d'amendements parlementaires s'en tient à la proclamation du principe du contrôle de l'Etat. Il rappelle sans surprise, le principe[1] de libre administration des collectivités territoriales[2] consacré à l'article 98 de la Constitution de 1992[3], lequel doit être concilié avec d'autres principes contenus dans la loi. Si le législateur reconnaît que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus »[4], ce n'est que « dans les conditions définies par la loi »[5]. Puis, de manière fondamentale, l'article 18 précise : « Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi »[6]. Selon un adage bien connu, il ne s'agit donc, à aucun moment, d'une « administration souveraine »[7]. La cause du contrôle est ainsi entendue. Le principe du contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales est consacré par la loi. Mais, les modalités sont tout aussi importantes que le principe. Pourtant, elles ne seront précisées que deux ans plus tard.

En France, en 1982, le Conseil constitutionnel a indiqué dans une jurisprudence célèbre, que « les prérogatives de l'Etat ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même

[1] En ce sens, voir Loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996, article 5.

[2] Ibid., article 5. « Les *collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus* ».

[3] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre XI : Des collectivités territoriales, article 98 : « *Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus* »

[4] Loi n°93 – 008 du 11 février 1993, op. cit., article 5.

[5] Ibid., article 18.

[6] Dès lors, même si le législateur malien ne le prévoit pas expressément, on suppose que le représentant de l'Etat devait avoir connaissance des actes des collectivités territoriales avant que ceux-ci ne deviennent exécutoires, afin d'être en mesure de les annuler ou de saisir le juge en cas d'illégalité.

[7] Louis Favoreu, *Décentralisation et Constitution*, RDP, 1982, p. 1280, cité par Xavier Barella, op. cit., *https://books.openedition.org/putc/*,consulté le 11 juin 2019.

temporairement »[1]. Il faut préciser qu'à l'époque, la Haute juridiction se fonde sur l'article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit expressément l'existence d'un contrôle de l'Etat. Selon cet alinéa, en effet, le délégué du gouvernement, « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Rien de tel au Mali. Le contrôle de l'Etat n'est pas prévu expressément dans la Constitution de 1992. Pour autant, on estime que ce contrôle est une donnée essentielle qui s'impose au législateur et aux collectivités territoriales.

Il faut attendre l'adoption de la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 pour compléter la loi du 11 février 1993 et fixer le régime du contrôle (obligation de transmission, approbation pour certains actes …) exercé par le représentant de l'État et, plus récemment, celle de la loi du 2 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales qui accorde à la plupart des actes des collectivités territoriales un caractère exécutoire de plein droit. S'il admet finalement que le rôle du représentant de l'Etat peut se restreindre au recours devant le tribunal administratif, le législateur malien fait de la transmission des procès-verbaux une condition essentielle pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales[2].

En outre, le préfet est considéré comme un requérant privilégié, dont les prérogatives ne peuvent être remises en cause, et pouvant intervenir auprès du juge dès qu'il considère une mesure locale illégale.

Le contrôle est donc une dimension fondamentale de la décentralisation au Mali. Il évolue en fonction de la législation et de la pratique. En outre, il se déroule dans un environnement socio-politique dont il subit inévitablement l'influence.

Avant de voir ces différents aspects plus en détails, il semble utile dans cette introduction, dans trois paragraphes successifs, de présenter l'historique du Mali (Paragraphe I), l'historique des collectivités territoriales et de la décentralisation au Mali (Paragraphe II) et de préciser l'objet de l'étude (Paragraphe III).

[1] Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm, consulté le 1er juin 2019.

[2] En ce sens, voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les articles 42, 114 et 182.

Paragraphe I : Historique du Mali

Envisagé sur le long terme, l'histoire du Mali précolonial est particulièrement riche. Sans doute, il y a eu des périodes de troubles parfois très graves, qui ont conduit à la division des empires et à faire basculer les pouvoirs des empereurs dans les mains des rois de petits royaumes. Mais, cela n'entraîne pas la péremption de ces organisations, qui resurgissent sous des formes variées.

A. Le Mali avant la colonisation française

Depuis le Moyen âge, le Mali a toujours eu une organisation relativement structurée. De grands empires[1] (empire du Ghana, empire du Mali, empire Songhaï) connus au-delà des limites du continent africain à cette époque, ont existé sur son territoire. Ils réalisèrent et maintinrent l'unité politique d'une large partie de l'Afrique jusqu'à la fin du Seizième siècle. Cette présentation sert volontiers à marquer qu'il s'agit d'empires limités par les concepts du monde médiéval, dans lequel le mansa (l'empereur) ne peut décider sans l'avis du conseil des anciens (chefs militaires, civils et marabouts), tenus à son égard d'un devoir de conseil. A cette époque, les empires maliens sont de grandes organisations territoriales constituées des Etats tributaires et des provinces. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs appelés Farins ou Farba. L'empereur est secondé par un conseil des anciens (chefs militaires, civils et marabouts). Toutes les décisions politiques et administratives sont prises en conseil.

L'empereur ne peut donc échapper à cette contrainte, qu'il n'aurait d'ailleurs pas le moyen d'écarter, sous peine d'être frappé d'une incapacité d'agir. Sur ce point, l'histoire des empires et des empereurs est celle de la lutte entamée pour s'affranchir de la tutelle de leurs conseils. Certes, ceux-ci, dit-on, doivent toujours être consultés, mais, peu à peu, les empereurs échappent à l'obligation de suivre les avis donnés. Parallèlement, les théoriciens du monde médiéval, presque tous du monde des historiens, proposent des maximes qui tendent à la reconnaissance d'un pouvoir absolu. Rappelons que sur la fin du Moyen âge, un adage « l'empereur n'est pas lié par les lois » connaît une fortune croissante, bien qu'il ne puisse être

[1] Ces empires regroupaient des milliers d'ethnies, unies notamment entre-elles par des relations de cousinage sujettes à des plaisanteries forgées par cette histoire. Les principales ethnies du Mali sont les ethnies Mamaalas (Mianka et Senoufo), Bambara, Bobo, Bozo, Dogon, Khassonké, Malinké, Peul, Soninké, Songhaï, Touareg et Toucouleur. Voir notamment Bokar N'DIAYE, *Les groupes ethniques au Mali*, éditions Populaires, Bamako, 1970, p. 480.

pris au pied de la lettre. Il faut bien comprendre que « l'absolutisme »[1] est une tendance. Cette dernière s'affirme donc avec le temps et tend à s'approcher de la réalité, pour autant que cela soit possible.

La marche des empires est traversée par des obstacles, parfois très graves. D'une certaine façon, les guerres fratricides qui bouleversent les derniers empires dont celui du songhaï et les invasions marocaines amènent à une désagrégation des grands empires et à leur division en royaumes plus ou moins indépendants. Ceci affaiblit le pays et facilite la conquête coloniale et le déploiement de l'administration française, demeurés dans la mémoire collective.

En effet, celle-ci commence dès 1880 et s'achève en 1894.

En 1880, le commandement supérieur du Haut-Fleuve est créé (embryon du futur Soudan français) avec pour siège Médine, puis Kayes l'année suivante (1881). Celui-ci n'est que semi-autonome et dépend du gouvernement du Sénégal. Dénommée pour la première fois Soudan français, la région du Haut-Fleuve devient autonome par décret du 18 août 1890.

Le 27 avril 1892 est créée la colonie du Soudan intégrée dans la Fédération par le décret du 16 juin 1895 créant la Fédération de l'Afrique Occidentale Française (A.O.F).

Le Soudan français fut d'abord un territoire immense qui, en 1899, empiétait sur le Sénégal, la Guinée, la Côte d'Ivoire, et qui intégrait complètement la Haute-Volta (actuel Burkina).

Au début du Vingtième siècle, le Soudan subit divers démembrements avec attribution de territoires au Sénégal, à la Guinée et à la Côte d'Ivoire. Une colonie du Haut-Sénégal-Niger fut créée dans les années 1910.

En 1920, un décret établit la colonie du Niger. La Haute-Volta en fut détachée en 1947, et le territoire du Mali actuel fut, pour la première fois, constitué. En octobre 1958, le Soudan français se transforma en République soudanaise.

[1] Il faut souligner que l'absolutisme est un concept français lié aux réactions de régimes politiques centraux français ou européens, généralement monarchiques, visant à l'affranchissement des contrepoids (parlementaires, traditionnels ou constitutionnels) liés aux premières formes de séparations des pouvoirs qui ont suivi les formes consultatives (droit de remontrance et d'enregistrement des lois). Sous l'Ancien Régime français, le droit de remontrance est « *le droit des parlements ou de tous les officiers royaux de contester un édit royal avant son enregistrement s'ils estiment que l'édit est contraire aux intérêts du peuple ou aux lois fondamentales du royaume* ». En ce sens voir, https://www.universalis.fr/encyclopedie/droit-de-remontrances/ consulté le 27 mai 2019.

B. Le Mali au temps de la colonisation française

En s'introduisant dans les territoires maliens, en 1880, la colonisation française fait un réaménagement des anciennes organisations territoriales de façon à assurer la prééminence du pouvoir colonial.

Activité de conquête territoriale, la méthode coloniale de la France est celle d'une administration à la fois directe et militaire. En théorie, l'administration directe peut être définie comme étant le gouvernement direct de la colonie depuis la métropole française par l'intermédiaire des agents de cette dernière. Faut-il le rappeler, dès 1880, le Mali comme tous les Etats d'Afrique noire francophone, fait partie des territoires totalement colonisés et ne dispose d'aucune liberté, ni d'aucune souveraineté. Les compétences législatives appartiennent à la France coloniale qui a pleins pouvoirs ... de législation et le droit d'administrer le Mali selon sa propre législation. Le Mali n'a aucune Constitution propre, même octroyée par la métropole. Il en résulte cependant que la Constitution de 1875, bien qu'elle ne contienne pas de dispositions particulières aux colonies, s'applique de plein droit au Mali.

Par l'inspiration de son modèle d'administration directe et militaire et par les buts poursuivis, l'administration coloniale, administration de commandement, se caractérise en conséquence par son autoritarisme. Le réaménagement des structures organisationnelles des territoires colonisés qui a lieu, répond donc parfaitement à la volonté de domination affichée par les autorités françaises. Cela conduit largement à l'introduction des structures administratives françaises dans les territoires maliens, vecteur de la réalisation de la domination française. En ce sens, Bénédicte Fischer affirme que « l'objectif de domination commande la pénétration des structures administratives françaises »[1] sur le territoire malien. Mais, cet objectif de domination conditionne également la nature de l'administration française puisque celle-ci « va nécessairement constituer le vecteur premier de sa réalisation »[2].

Bénédicte Fischer parle d'une administration coloniale toute particulière chargée d'« assurer sur les territoires [maliens le] respect de l'ordre public par la population et de défendre les

[1] Bénédicte Fischer, Thèse, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française,* soutenue le 7 août 2006, à l'université de Grenoble, p. 73.

[2] Ibid.

intérêts métropolitains, mais très limitée dans ses moyens tant humains que matériels »[1]. La physionomie de l'administration coloniale est en conséquence toute particulière. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, « le legs administratif sera bien distinct de l'appareil métropolitain »[2].

Jacques Bugnicourt parle aussi à ce propos d'un « coefficient colonial »[3] affectant l'administration implantée dans les colonies. Celle-ci s'inspire donc de l'administration métropolitaine, mais s'en distingue en un point (qu'elle exacerbe) au niveau de l'organisation administrative.

Sur le plan administratif, la construction d'une structure administrative coloniale centralisée et hiérarchisée est la préoccupation essentielle du régime colonial[4].

Il prend forme tout d'abord sur le sol français par l'instauration d'un régime de « décrets édictés »[5] formellement par le chef de l'Etat et, en fait, par le Ministre des Colonies. C'est-à-dire que le ministre français des colonies s'affirme comme l'instance décisionnelle suprême. Il est responsable de l'administration coloniale devant le parlement français qui peut légiférer pour les colonies. Néanmoins, le parlement, connaissant mal les dossiers, se décharge sur l'exécutif qui dirige les colonies par décrets. Dans tous les cas, l'intérêt pour les colonies est grand, puisque, selon Bénédicte Fischer, sauf une brève interruption de 1858 à 1860 voyant l'institution d'un ministère de l'Algérie et des Colonies, « la tradition, héritée de l'Ancien Régime était de lier la colonisation au commerce maritime, les intérêts économiques étant la principale cause de la colonisation. Aussi, jusqu'en 1881, le ministère de la Marine était-il chargé de la question coloniale. Face à l'anachronisme de cette organisation et à l'évolution des idées, Gambetta instaura de 1881 à 1882 un sous-secrétariat d'Etat aux Colonies rattaché au

[1] Bénédicte Fischer, Thèse*, Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française,* soutenue le 7 août 2006, à l'université de Grenoble, p. 73.

[2] Ibid.

[3] Jacques Bugnicourt, *Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement,* in Revue Française de Science Politique, 1973, n°6, vol. XVIII, p. 1253.

[4] Cette préoccupation ne surprend pas puisque les réflexions politiques et administratives envisageant que l'Etat français s'appuie sur un système administratif centralisé et hiérarchisé, remontent, au moins, au Dix-septième siècle. On peut notamment se référer très utilement aux travaux de Michel Verpeaux, pour constater que l'on retrouve même cette idée centralisatrice dans la pensée des jacobins[4]. En ce sens, voir Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales,* P.U.F, édition 2018, p. 50.

[5] Voir infra.

Commerce, puis de nouveau à la Marine face à l'élévation des protestations. La question coloniale grandissant et le sous-secrétariat s'autonomisant, le 20 mars 1894 marqua le jour de la création, par une loi, du ministère des Colonies. Cette évolution de la direction coloniale met largement en lumière la ligne politique suivie par les dirigeants français quant à cette question. « Par le choix effectué en faveur de la création d'un véritable ministère en 1894 »[1], « la IIIe République [française] s'engageait, ici comme sur d'autres matières, dans la voie de la colonisation centralisée et politique dirigée par l'Administration française »[2].

Puis, la concentration de l'autorité de décision se retrouve largement sur les terrains maliens à travers l'institution d'un gouverneur par un décret du 27 avril 1892. En effet, le ministre étant trop loin et les possessions trop vastes, il lui est difficile de prendre des décisions objectives. Alors, il délègue ses pouvoirs au gouverneur général de la fédération qui siège à Dakar au Sénégal. Faut-il le rappeler, les colonies françaises de l'Afrique sont regroupées en deux fédérations : Afrique Occidentale Française (AOF)[3] par le décret du 16 juin 1895 et Afrique Equatoriale Française (AEF) née en 1910[4]. La gestion de la colonie du Soudan créée et intégrée dans la Fédération de l'AOF par le décret du 27 avril 1892 cité plus haut, est donc confiée à un gouverneur le 27 avril 1892.

Cependant, le gouverneur n'est que le relais d'un pouvoir très centralisé qu'il représente au Mali. Il est étroitement soumis aux instructions du ministre des colonies et responsable de ses

[1] Bénédicte Fischer, Thèse, op.cit., p. 74.

[2] Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968, p. 167, cité par Bénédicte Fischer, op.cit., p. 74.

[3] Sous l'autorité d'un gouverneur général français, siégeant à Dakar, l'AOF regroupe 8 territoires (neuf après la 1ère guerre mondiale), administrés chacun par un gouverneur, également français. Les huit territoires, devenus depuis des Etats, sont : le Sénégal, la Mauritanie, le Soudan français (devenu le Mali), la Guinée française, le Niger, la Haute-Volta (devenue le Burkina-Faso), la Côte d'Ivoire, le Dahomey (devenu le Bénin), auxquels s'ajouta en 1919 le Togo, ex-colonie allemande.

A cette époque, l'AOF couvre une superficie de 4 689 000 km², soit huit fois la France. Elle compte dix millions d'habitants à sa création, et vingt-cinq millions en 1960. En ce sens, voir http://migrations.besancon.fr/, consulté le 26 mai 2019.

[4] A l'origine, l'AEF, ou l'Afrique équatoriale française rassemble quatre territoires : le Tchad, l'Oubangui-Chari (aujourd'hui République centrafricaine), le Gabon, le Congo français (souvent appelé familièrement le Congo-Brazza pour le distinguer du Congo belge, ou Congo-Léopoldville (Kinshasa) à l'époque), auxquels s'ajoute en 1919 l'essentiel du Cameroun, ancienne colonie allemande placée sous mandat français. La capitale du gouvernement général de l'AEF est fixée à Brazzaville. Voir Jean-Pierre Ba, *Les archives de l'AEF*, https://www.cairn.info/revue-afrique-et-histoire-2009-1-page-301.htm, pp. 301 à 311, consulté le 27 mai 2019.

actes devant le gouvernement français. Il est assisté dans ses fonctions par des organes collégiaux, tous fonctionnaires métropolitains issus de l'école coloniale[1].

En tant que dépositaire du pouvoir central, il a vocation à avoir une double casquette à la fois administrative et politique. Il est à la fois le représentant de l'Etat français au Mali et celui du Mali dans la fédération siégeant à Dakar.

A l'intérieur du pays, la métropole s'appuie sur des relais locaux permettant « de créer le lien entre l'administration coloniale et la population, malgré la distance tant physique que psychologique existant entre les deux »[2]. En 1899, un décret du 10 octobre 1899 découpe le pays en cercles[3]. À la tête de chaque cercle se trouve un commandant de cercle, représentant du gouverneur. Les commandants des cercles sont qualifiés par l'historien Joseph KiZerbo, de « cheville ouvrière de tout le système [d'] homme-orchestre, [de] polyvalent [d'] administrateur, [de] juge, [de] gestionnaire, [de] Maître-Jacques chargé de préparer les décisions et de les exécuter »[4].

Dans les cercles, le commandant de cercle commande et il est le seul responsable. Compte tenu de ses moyens humains limités à quelques adjoints venus de la France, l'action des commandants ne se limite qu'aux populations immédiatement en contact avec le chef-lieu de cercle. L'administration directe d'une infime partie de la population est une tâche tellement ardue pour les commandants qu'il leur est difficile de dominer les cercles.

Aussi, assiste-t-on à une division des cercles dirigés par des administrateurs adjoints. Les cercles sont alors divisés en cantons. Le canton est un territoire plus ou moins vaste qui regroupe un certain nombre de villages, parfois des populations de mêmes ethnies, parfois, des populations d'ethnies différentes. L'administration directe est aux mains des chefs de cantons,

[1] Armelle Enders, *L'école nationale de la France d'Outre-mer et la formation des administrateurs coloniaux*, revue d'histoire moderne et contemporaine, 1983, p. 273.

[2] Bénédicte Fischer, Thèse, op.cit., p. 75.

[3] Le cercle était la plus petite unité de l'administration dans les colonies africaines de la France de 1895 à 1946 dirigée par un Français. Après l'indépendance malienne du 22 septembre 1960, le deuxième niveau de collectivités territoriales est aussi appelé « cercle ».

[4] En ce sens, voir l'ouvrage écrit sous la direction de Yénouyaba Georges Madiéga et Oumarou Nao intitulé : *Burkina Faso, Cent ans d'histoire, 1895-1995*, Tome 1, éditions Kartala-P.U. O., 2003, cité par Maurice Kamto, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, collection Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987, p. 231.

fonctionnaires indigènes que contrôle l'administration française. Selon Yénouyaba Georges Madiéga « la chefferie [est] de toute évidence, comme un maillon indispensable à la politique coloniale française et un instrument à la solde du commandant ». L'administration visant à approvisionner et à assimiler les populations locales a besoin d'un encadrement fort. Le chef de canton rappelle dans sa circonscription le pouvoir du commandant et rétablit l'ordre en son nom si besoin en était. Il n'a aucun pouvoir personnel, il n'est qu'un relais, voire un instrument de la colonisation française, « un auxiliaire qui rend compte régulièrement à son chef »[1]. Il doit donc avoir la confiance ou au moins le respect et à défaut la crainte[2] du chef. Ces caractères se retrouvent bien dans la formulation de la circulaire du gouverneur général Josst Van Vollenhoven du 15 août 1917 dans laquelle il expose que les chefs « n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle, l'autorité française et l'autorité indigène, il n'y en a qu'une ! Seul le commandant de cercle commande, seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission. Reconstituer les hiérarchies indigènes… oui, mais dans un souci d'efficacité administrative »[3].

Ainsi, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les populations[4] maliennes ne participaient pas véritablement à l'administration de leur pays.

Néanmoins, par un arrêté du gouverneur général du 1er janvier 1911, l'initiation de la décentralisation par la métropole s'est traduite par la création de treize communes urbaines dotées de degrés d'autonomie divers[5]. Mais, cette volonté politique ne semble pas très différente de celle expliquée plus haut, puisque l'exécutif local demeure toujours entre les mains des

[1] Voir ouvrage écrit sous la direction de Yénouyaba Georges Madiéga et Oumarouu Nao, Burkina Faso, *Cent ans d'histoire, 1895-1995,* Tome 1, éditions Kartala-P.U. O., 2003, *https://books.google.fr/books?isbn=2811137599*, consulté le 27 mai 2019.

[2] Josst Van Vollenhoven, circulaire au sujet des chefs indigènes du15 août 1917, Rufisque, imprimerie du gouvernement général de l'AOF, 1943, dossier/197 020, p. 20. Voir également Josst Van Vollenhoven, circulaire au sujet des chefs indigènes du 15 août 1917, *in Une âme de chef*, Paris, Imprimerie Diéval, 1920 ; p. 207.

[3] Ibid.

[4] Fidèles aux principes universalistes de 1789, les Français mènent une politique d'assimilation forcée sur les populations maliennes**.** Ils souhaitent transformer, sans les consulter, les populations colonisées en Français à part entière, au détriment de leurs cultures traditionnelles, qui sont à l'époque ignorées et souvent même méprisées, car considérées comme inférieures.

[5] Soit les communes mixtes, les communes de moyen exercice et les communes de plein exercice. En ce sens, voir Noël Diarra, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle,* Thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984, p. 49.

représentants de la métropole. En outre, les libertés publiques n'existent pas. Selon Gérard Conac, « il s'agissait moins de décentraliser le système colonial que de préparer son remplacement »[1].

Dans ces conditions, il n'était pas étonnant de constater l'absence de partis politiques.

En résumé, on peut dire que jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le Mali a vécu sous l'autorité des administrateurs. Sans doute des progrès ont-ils été enregistrés en matière économique. Le pays a été mis en valeur. Encore faut-il remarquer que l'effort a surtout porté sur les cultures d'exportation (coton, arachide...) et sur les investissements utiles à la métropole. Sur le plan politique et administratif, il faut bien constater que le Mali a peu participé à la gestion de ses affaires. La dépendance est totale.

Les lendemains de la Seconde Guerre Mondiale sont l'occasion de consacrer une nouvelle approche des colonies africaines. A la Libération, la Constitution française du 27 octobre 1946 substitue l'Union française à l'empire colonial. L'article 60 de cette Constitution définit l'Union française « formée, d'une part, de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part, des territoires et États associés ». En conséquence, le Mali est considéré comme un territoire associé. La Constitution de 1946 est considérée comme applicable au Mali. Avant comme après 1946, le Mali est sans Constitution propre. Le pouvoir législatif continue d'appartenir au parlement français.

Mais, le progrès par rapport au régime antérieur consiste en ce que le Mali est désormais représenté au parlement français par Fily Dabo Sissoko, élu le 21 octobre 1945. Mais, ce représentant malien est élu au suffrage restreint et au double collège[2].

[1] Gérard Conac, « *Le développement administratif des Etats d'Afrique noire »,* in Conac Gérard (dir.*), Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire,* collection La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979, p. XV.

[2] Lorsque la France souhaite l'intégration d'Africains à la vie politique, elle crée deux collèges : un pour les citoyens français, les colons, l'autre pour les autochtones. Ce deuxième collège, plus important numériquement, comprend 4 groupes principaux d'électeurs : les fonctionnaires et les agents de l'administration ; les anciens militaires ; les notables et les chefs indigènes et les titulaires d'un diplôme de l'enseignement à partir du Certificat d'études primaires.

Les changements les plus importants concernent cependant l'administration locale. La Conférence de Brazzaville[1] du 30 janvier au 8 février 1944 l'avait déjà affirmé : « On veut que les colonies jouissent d'une grande liberté administrative et économique ; on veut que les peuples coloniaux éprouvent par eux-mêmes cette liberté et que leur responsabilité soit peu à peu formée et élevée afin qu'ils se trouvent associés à la gestion de la chose publique de leur pays »[2]. En outre, la France doit composer avec les Etats-Unis et les Nations unies, qui ne font pas mystère de leur opposition au colonialisme. En ce sens, l'article 76 de la Charte des Nations unies est plus précise. Une des fins de l'administration directe est de favoriser l'« évolution progressive [des colonies] vers la capacité de s'administrer [elles-mêmes] ou l'indépendance ... »[3]. La France doit donc assurer une participation des populations locales à l'administration du territoire par le développement d'organes démocratiques représentatifs. Elle prévoit aussi une consultation des populations sur l'évolution du régime politique. Le Mali sort donc de « l'ombre pour émerger directement à la lumière de la vie politique active »[4].

La France a pleinement rempli ses propres obligations à l'égard de chaque territoire associé dont le Mali. Un décret du 25 octobre 1946 crée dans chaque territoire une assemblée territoriale composée uniquement de membres élus. Mais, la création de cette assemblée présente toujours un certain nombre de vices. Pour rappel, le suffrage n'est pas universel. Seuls sont bénéficiaires du droit de suffrage, les citoyens français de façon générale et les autochtones appartenant aux catégories énumérées par le décret du 25 octobre 1946.

En outre, les électeurs sont répartis entre deux collèges distincts possédant chacun leurs représentants. Ce système n'a d'autre but que d'assurer à la minorité européenne une représentation privilégiée. Par ailleurs, l'assemblée n'a pas un véritable pouvoir de décision. Pour les questions importantes (budget par exemple), la métropole conserve le droit du dernier mot.

---

[1] En effet, la Conférence de Brazzaville a été organisée durant la Seconde Guerre mondiale, du 30 janvier au 8 février 1944, par le Comité français de la Libération nationale (CFLN) pour déterminer le rôle et l'avenir de l'empire colonial français.

[2] Xavier Yacono, *Les étapes de la décolonisation française,* Presses universitaires de France, 1991, pp. 55-56.

[3] Pierre-François Gonidec, *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun,* https://www.persee.fr/dococ/afdi_0066-3085_1957_num_3_1_1347, p. 597 et s.

[4] Pierre-François Gonidec, *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun,* https://www.persee.fr/dococ/afdi_0066-3085_1957_num_3_1_1347, p. 597 et s. ; on peut en effet, transposer l'analyse de Gonidec au Mali.

L'exécutif local demeure entre les mains des représentants de la métropole : gouverneur, commandant et administrateurs adjoints. Quant à l'organisation municipale, elle ne commencera à être étendue à toutes les villes qu'à partir de la loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar.

Néanmoins, une certaine vie politique peut désormais se développer, d'autant plus que les libertés publiques sont admises. Bien que les Maliens ne soient ni nationaux, ni citoyens français, ils sont citoyens de l'Union Française[1]. Or, cette qualité leur confère automatiquement « la jouissance des droits et libertés garanties par le préambule »[2] de la Constitution française de 1946.

Ainsi, quelles que soient les critiques qu'on peut formuler contre les réformes françaises réalisées immédiatement après la Seconde guerre mondiale, elles constituent tout de même un progrès. Elles ont conduit le Soudan français (le Mali) à la vie politique et à de nouveaux progrès.

Cependant, ces améliorations n'atteignent pas le fond du problème : le Mali s'acheminerait-il vers l'indépendance, ainsi que le demande l'U.S.R.D.A[3] ? Ce dernier continue de développer son influence. Il s'organise à la base en créant des comités de village et au-dessus d'eux des sections régionales et des comités centraux. Plus tard, le Mali se verra octroyer l'autonomie interne en application de la « loi-cadre Defferre »[4] de 1956.

[1] Constitution Française de 1946, IVe République, Titre VIII, De l'Union française, Section III, Des départements et territoires d'outre-mer, article 81.

[2] Constitution Française de 1946, article 81 précité.

[3] Le régime colonial a contribué à l'émergence d'une classe bureaucratique formée de commis et d'instituteurs très actifs au niveau syndical qui sont à l'origine de la fondation de l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (USRDA) en 1946. En ce sens, voir Simon Godin-Bilodeau, mémoire, *La décentralisation au Mali : mutations politiques locales et changements sociaux,* soutenu en février 2010 à l'université du Québec à Montréal

[4] La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite « loi-cadre Defferre », autorisa le gouvernement français à mettre en œuvre des réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires coloniaux relevant du ministère de la France d'outre-mer ; elle est adoptée sur l'initiative de Gaston Defferre, ministre français d'outre-mer et maire de Marseille et du leader ivoirien du Rassemblement démocratique africain, Félix Houphouët-Boigny.
Elle crée dans les territoires d'outre-mer des Conseils de gouvernement élus au suffrage universel, ce qui permet à chaque territoire de se doter d'un Conseil de gouvernement local plus autonome vis-à-vis de la métropole (toutefois le mode de scrutin reste défavorable aux habitants locaux).

En octobre 1958, le Mali, appelé « Soudan français » devient la République soudanaise. Conformément à la Constitution française du 4 octobre 1958, il opte librement[1] en faveur de l'appartenance à la Communauté[2]. Il s'associe au Sénégal pour former, en janvier 1959, la fédération du Mali[3] regroupant au départ, les Républiques du Sénégal, du Soudan, de la Haute-Volta, du Dahomey, puis seulement le Sénégal et le Soudan, par le retrait des deux derniers pays.

Mais, des divergences provenant surtout de deux conceptions politiques différentes entre Sénégalais et Soudanais conduisent également à l'éclatement de la fédération du Mali[4].

Avec l'éclatement de la fédération du Mali, une nouvelle Constitution malienne apparaît nécessaire. Ce sera celle du 22 septembre 1960. C'est la première République du Mali.

C. Le Mali de l'indépendance à 1992

Deux grandes évolutions marquent l'histoire constitutionnelle du Mali d'avant 1992 : la Constitution du 22 septembre 1960 et la Constitution du 2 juin 1974.

[1] En ce sens, voir la Constitution française du 4 octobre 1958, article premier.

[2] Constitution du 4 octobre 1958, Titre XII, De la Communauté, article 77 : *« Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les États jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires. Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté. Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs* ».

[3] La fédération du Mali obtient sa totale indépendance de la France le 20 juin 1960.

[4] A cet égard, le 23 août 1960, Léopold Sédar Senghor indiquait dans une conférence de presse ce qu'il considérait être la cause essentielle de cette crise en affirmant : « les divergences entre Sénégalais et Soudanais proviennent surtout des deux conceptions politiques différentes. Les Soudanais rêvaient d'un Etat unitaire, les Sénégalais voulaient un Etat fédéral très souple », Cité par Philippe Dechraene : *La République du Mali,* Collection « Que sais-je ? », PUF, 1980, p. 63.

La crise fédérale a éclaté lorsque deux ministres sénégalais se sont abstenus de participer au conseil des ministres fédéraux du 18 août 1960 et lorsque Mamadou DIA, sénégalais, a refusé de contresigner une décision de nomination prise par le président Modibo KEITA du Mali. Au cours de ce conseil des Ministres, Mamadou DIA est logiquement déchargé de ses fonctions ministérielles. Le gouvernement fédéral proclame l'état d'urgence en août 1960, tandis que le conseil des ministres sénégalais décide de se retirer de la fédération, qui éclate alors dans la nuit du 19 au 20 août 1960.

1. La Constitution du 22 septembre 1960

L'accession du Mali à l'indépendance n'a été qu'une étape dans l'évolution de ses structures politiques et administratives. Bien qu'elle ait mis fin à la domination coloniale de la France, l'indépendance n'a pas fait disparaître le phénomène de continuité sur les plans juridique et politique. De plus, la culture politique et juridique des nouveaux dirigeants maliens étant avant tout française, il n'est pas surprenant que la Constitution malienne de 1960 soit à quelques variantes près, celle de la France de 1958. Comme se plaisait à le rappeler en 1961 Jean Foyer, alors ministre français de la coopération, « nous avons communiqué et nos concepts, et notre terminologie, et nos habitudes de rédaction, et nos méthodes de construction juridique »[1].

Sur le plan juridique, la continuité entre l'ordre juridique colonial français et l'ordre juridique du Mali indépendant est ainsi consacrée par les deux premières Constitutions du Mali. Dans son article 51, la Constitution du 22 septembre 1960 dispose ainsi que « la législation en vigueur demeure valable dans la mesure où elle n'est pas contraire à la présente Constitution et dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'une abrogation expresse ».

En matière institutionnelle, l'article 5 de la Constitution[2] du 22 Septembre 1960 déclare que les institutions de la République sont au nombre de quatre :

- Le gouvernement composé du président du gouvernement, chef de l'Etat, et des ministres[3],
- L'assemblée nationale,
- La cour suprême,
- La haute cour de justice

La Constitution précise également que les collectivités territoriales sont constituées par les régions, les cercles, les arrondissements, les communes, les villages et les fractions nomades[4]. Mais, dans la pratique on observe que la logique centralisatrice perdure largement au Mali – on y reviendra plus loin -, malgré la consécration en droit du principe de décentralisation par la

[1] Jean Foyer, Les *destinées du droit français en Afrique,* in Penant, revue de droit des pays d'Afrique, janvier-février-mars 1962, n°690, p. 4.

[2] Constitution du 22 septembre 1960, Titre premier, article 5.

[3] Constitution du 22 septembre 1960, article 6.

[4] Constitution du 22 septembre 1960, op.cit., article 41.

Constitution de 1960. Malgré l'adoption d'un Code communal en 1966 visant à contrebalancer l'excessive centralisation dont étaient empreintes les administrations après l'indépendance, la décentralisation peine largement à s'affirmer dans les faits[1].

Par ailleurs, la Constitution de 1960 établit un régime de type parlementaire ; le chef du gouvernement qui était responsable[2] devant l'assemblée nationale, exerce les attributions du chef de l'Etat[3] ainsi que le pouvoir exécutif[4]. De ce fait, on observe un problème de nature politique pouvant faire obstacle au contrôle de l'administration[5] : la prépondérance du président de la République est la caractéristique fondamentale du régime malien. Celle-ci est davantage renforcée par la suprématie de son parti politique et par la subordination du parlement[6] à son égard.

a. La prépondérance du président de la République

Cette prépondérance apparaît à travers le statut et les pouvoirs du chef de l'Etat. D'abord, le président de la République est le premier responsable du parti[7]. Il est prévu que le président soit élu au suffrage universel direct pour six ans et rééligible[8] indéfiniment devant l'Assemblée nationale. Modibo Keita est ainsi élu premier président du parti.

[1] En ce sens, voir Noël Diarra, Thèse, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle,* Université Paris X, 1984, p. 50.

[2] Constitution du 22 septembre 1960, article 6.

[3] Constitution du 22 septembre 1960, article 9.

[4] En ce sens, voir également, Loi constitutionnelle n° 65-1 A.N.-R.M (Assemblée Nationale de la République du Mali) du 13 mars 1965 portant modification de la Constitution du 22 septembre 1960). Article 6 nouveau : « *Le gouvernement de la République du Mali se compose du Président du gouvernement et des Ministres. Il est responsable devant l'Assemblée nationale. Le Président du gouvernement est Président de la République. Il est le chef de l'Etat* ».

[5] Karim Traoré, Thèse, *Recherches sur le contrôle de l'administration au Mali,* soutenue en Avril 1987 à l'Université de Bordeaux I p. 233.

[6] Ibid.

[7]En ce sens, voir Bernard Salvaing, Aurélie Baxa et Thibault Simonet, *Parti unique et exercice du pouvoir dans le Mali de Modibo Keita et dans la Côte d'Ivoire d'Houphouët-Boigny*, Collection Enquêtes et documents, édition 2015, pp. 49-73.

[8] Constitution du 22 septembre 1960, article 7.

Ensuite, la Constitution du 22 septembre 1960 lui confère des pouvoirs très importants. Elle donne au président de la République le droit[1] de :

- Nommer et révoquer le premier ministre et les autres membres du gouvernement ;
- Recourir au référendum sur les questions d'intérêt national ;
- Mettre en œuvre les pouvoirs exceptionnels en cas de crise majeure ;
- Légiférer par voie d'ordonnances dans l'intervalle des sessions parlementaires ;
- Demander à l'assemblée nationale une nouvelle lecture de la loi avant sa promulgation ;
- Promulguer les lois dans les quinze jours suivant leur adoption.

En outre, le président de la République préside le conseil des ministres[2]. Il nomme aux emplois civils et militaires. Le président dirige la diplomatie. A ce titre, il négocie et ratifie les traités, et est tenu informé des négociations tendant à la conclusion d'un accord non soumis à ratification. Il accrédite les ambassadeurs ; ceux des pays étrangers sont accrédités auprès de lui[3].

En tant qu'organe d'arbitrage entre les pouvoirs publics, le président peut :

- Dissoudre l'assemblée nationale en cas de désaccord interrompant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics,
- Soumettre à la section constitutionnelle de la cour suprême une loi ou un traité qu'il juge inconstitutionnels.

À ces attributions du président de la République s'ajoutent des pouvoirs judicaires. En effet, le chef de l'Etat est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, préside le conseil supérieur de la magistrature, et a le droit de grâce.

Chef de l'Etat et du gouvernement, chef du parti, chef suprême de l'administration[4] et de l'armée, le président de la République concentre en sa personne la totalité des pouvoirs. Selon les termes de Gérard Conac, « le chef de l'Etat est plutôt dans la situation d'un architecte ou d'un maître d'œuvre. Il est au centre de tout. C'est lui qui bâtit la maison, dirige l'Etat et le

[1] En ce sens, voir les articles 9, 10, et 11 de la Constitution du 22 septembre 1960.

[2] Constitution du 22 septembre 1960, article 9.

[3] Ibid.

[4]Constitution du 22 septembre 1960, op.cit., article 12.

personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur. Dans une large mesure il se confond avec le système politique lui-même. Il n'en est pas seulement le symbole. Il le modèle et le contrôle. L'on attend de lui qu'il guide, qu'il enseigne, qu'il protège… »[1].

En pratique, la seule limite aux pouvoirs des présidents africains réside dans la faiblesse des appareils d'Etat dont ils disposent : « dépendant de l'étranger économiquement, financièrement, techniquement et quelquefois militairement, ils doivent tenir compte de la volonté des intérêts des partenaires qui leur apportent leurs concours »[2].

La prépondérance du président se trouve renforcée par la subordination du parlement.

b. La subordination du parlement

Dans la Première République du Mali, le parlement est constitué par une assemblée unique dite « Assemblée nationale »[3]. Les députés qui le composent sont élus au suffrage universel et direct pour cinq ans. Ceux-ci se voient reconnaître par la Constitution, des compétences nécessaires à la production des normes et au contrôle du pouvoir exécutif. Ils possèdent l'initiative des lois[4]tant ordinaires que constitutionnelles. Ils votent la loi et le budget[5], autorisent la guerre[6], autorisent la ratification de certains traités et accords internationaux etc.

S'agissant du contrôle de l'action du gouvernement, les députés peuvent poser des questions écrites ou orales au gouvernement. Il suffit de lire l'article 23 de la Constitution pour s'en convaincre. Celui-ci précise en effet que « le président du gouvernement et les ministres peuvent être entendus par l'Assemblée nationale et ses commissions » qui sont tenus d'y répondre. Mais pour la plupart, ces dispositions sont restées lettres mortes pour deux raisons, l'une constitutionnelle, l'autre politique.

Sur le plan constitutionnel, les textes qui organisent la vie politique consacrent la prépondérance du président de la République évoquée plus haut. Le domaine de la loi se trouve limité, le travail du député rationalisé. Cela témoigne de la continuité des principes hérités de la Constitution française de la Cinquième République (limitation de la durée des sessions parlementaires,

[1] Gérard Conac*, Portrait du chef d'Etat africain* in Pouvoir, n°25, 1983, pp. 121-122, cité par Karim Traoré, op.cit., p. 235.

[2] Karim Traoré, op.cit. p. 235.

[3] Constitution du 22 septembre 1960, article 16.

[4] Ibid., article 12.

[5] Constitution du 22 septembre 1960, article 12.

[6] Ibid., article 19.

irrecevabilité de certaines propositions de loi, ordre du jour prioritaire). Ceux-ci accompagnent les pouvoirs reconnus au président de la République pourtant élu par les parlementaires.

Sur le plan politique, le président détient, de manière exclusive, tout le pouvoir exécutif. Pour rappel, il est le président du gouvernement, il détermine et conduit la politique de la nation[1]. De plus, le président de la République domine la vie politique par le seul parti unique de fait qui existe sur le territoire national. Dès lors, la prépondérance du président se trouve renforcée par la primauté de son parti unique.

c. La primauté du Parti

En effet, du 22 septembre au 19 novembre 1968, il existe dans le pays un parti unique de fait[2] dénommé Union Soudanaise- Rassemblement Démocratique Africain (U. S. R. D. A.). À cette époque, le gouvernement et l'administration sont dirigés par les membres du parti. La liste des membres devant composer le gouvernement est arrêtée au sein du parti sur proposition du premier responsable du parti, le président de la République. En outre, c'est le parti qui fixe la ligne politique du gouvernement et dirige quotidiennement son action par l'intermédiaire du bureau politique et des commissaires politiques nommés par lui. Cette pratique est l'illustration éclatante de la suprématie[3] du parti sur les autres organes de l'Etat, et a conduit à une extrême politisation de l'administration et par conséquent à sa paralysie.

[1] Constitution du 22 septembre 1960, op.cit., article 11.

[2] Il existe deux grands partis politiques à l'indépendance du Mali du 22 septembre 1960, l'U.S.R.D.A. et le P.S.P. (Parti pour la Solidarité et le Progrès). Mais, l'U.S.R.D.A. domine largement la vie politique. Le processus de domination est politique et semble apparemment moins autoritaire. En réalité, le P.S.P., et les associations politiques (Union Dogon) se sont associées (voire ont fusionné) à l'U.S.R.D.A. faisant de lui le parti unique du pays.

[3] Selon Idrissa Diarra, secrétaire politique de l'U.S.R.D.A. le 5 Septembre 1962, « l'expression suprématie du politique signifie que toute décision d'où qu'elle émane doit être considérée en premier lieu sous l'angle de ses implications politiques immédiates à moyen et long terme. Dans la pratique cela signifie que les tâches de conceptions en ce qui concerne les grandes lignes de notre politique dans les perspectives des décisions du congrès incombent au bureau politique national. Cela signifie que le gouvernement est chargé d'assurer des tâches d'exécution et d'application et de trouver les moyens nécessaires pour les réaliser. Cela signifie que tous les organismes du parti qui participent par leurs observations régulières, par leurs rapports mensuels à l'élaboration des grandes lignes de l'action définie par la direction du parti et aux décisions du gouvernement sont tenus en retour à tout mettre en œuvre pour favoriser l'exécution des tâches entreprises par l'administration. Le parti conçoit

Parallèlement à cette paralysie de l'administration, l'Etat malien a choisi le socialisme[1] comme mode de gestion. Toute politique qui fait référence aux symboles du capitalisme semble interdite aux yeux des dirigeants maliens. Seules les références aux pays dits socialistes, aux mouvements panafricaniste et tiers-mondiste sont acceptées sur le plan culturel[2].

Il semble que les dirigeants de l'époque ne prennent pas en compte l'époque de la « guerre froide » où l'option socialiste est mal perçue par les pays occidentaux, en l'occurrence, la France, l'ancienne métropole, et les États-Unis, symbole du capitalisme. La conséquence immédiate est la méfiance des investisseurs occidentaux[3] à l'égard du Mali qui avait quitté la zone franc pour créer, en juin 1962, sa propre monnaie. En outre, les pays du bloc communiste[4] ne semblent pas en mesure de lui octroyer tous les crédits dont il a besoin pour financer ses projets de développement et d'infrastructures[5]. Tel est le contexte des débuts du gouvernement de Modibo Keita.

Finalement, l'ampleur des difficultés économiques, l'élimination illégale du parti et de l'assemblée nationale aboutissent à l'adoption d'une loi de finances du 1er mars 1967. Elle institue une milice populaire (police politique)[6] dont le rôle est de contrôler et de coordonner, dans le cadre des régions militaires, l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre.

Les exactions de la milice populaire (devenue par la suite impopulaire) et l'ampleur des difficultés économiques provoquent un mécontentement général qui fait sombrer le régime de Modibo Keita dans une crise grave, et aboutit au coup d'État du 19 novembre 1968.

---

au sommet après avoir recueilli l'ensemble des avis des organisations allant de la base au sommet ». Cité par Bou Sy, Mémoire, *Le Parti et l'administration au Mali de 1960 à nos jours, soutenus* à l'ENA du Mali en 1986, p. 32.

[1] Jean-Loup Amselle, *Le Mali socialiste (1960-1968)*, In Cahiers d'études africaines, vol. 18, n°72, 1978., pp. 631-634.

[2] En ce sens, voir Ophélie Rillon, *Corps rebelles : la mode des jeunes urbains dans les années 1960-1970 au Mali,* https://cairn.info/revue-geneses, consulté 3 juin 2019.

[3] Https:// www. Jeuneafrique.com/196375/politique/la-le-on-de-bamako/, consulté le 1er juin 2019.

[4] Ibid.

[5] Https:// www. Jeuneafrique.com/196375/politique/la-le-on-de-bamako/, consulté le 1er juin 2019.

[6] Inquiètes de l'ampleur des difficultés économiques et des événements qui ont fait suite à un coup d'État le 1er mars 1966 renversant le dirigeant du Ghana Kwamé N'Krumah, les autorités maliennes décident, lors de la réunion d'une conférence des cadres du Parti, la création d'une milice politique dénommée Comité national de défense de la révolution (CNDR).

Ce jour-là, un putsch de quatorze officiers de l'armée dirigés par le nouveau président de la République, le général Moussa Traoré, renverse le régime et suspend la Constitution du 22 septembre 1960. Un Comité Militaire de Libération Nationale (C.M.L.N.), présidé par Moussa Traoré et composé de quatorze membres est constitué. Il est l'organe suprême du pays.

La Constitution de 1960 est alors abrogée et remplacée par une Loi fondamentale publiée sous le titre d'ordonnance N°1 C.M.L.N. du 28 novembre 1968 portant organisation provisoire des pouvoirs publics en République du Mali. Cette ordonnance tient lieu de Constitution provisoire en attendant l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution. Aux termes de l'article 5 de ladite ordonnance, les institutions provisoires de la République sont : le comité Militaire de Libération Nationale, le Gouvernement et la Cour suprême.

Cette ordonnance dissout également le parti unique, l'U. S. R. D. A., que les militaires considèrent aliéné dans son principe. Dans un interview qu'il a accordé à des journalistes libyens en février 1973, le président Moussa Traoré justifie ainsi cette mesure : « après le coup d'Etat, nous avons, en effet, dissous l'unique parti qui était l'U. S. R. D. A., parce que aliéné dans ses principes, il a ouvert les portes à l'opportunisme, la corruption, l'exploitation, la dépravation, etc…, en un mot, les masses qu'il était censé encadrer, organiser et éduquer ne lui faisaient plus confiance ; elles le détestaient même, car leurs activités étaient paralysées par des réunions sans objet et surtout interminables. La dissolution a donc été un soulagement et une libération de leurs énergies »[1]. Ainsi, du 19 novembre 1968 jusqu'au 2 juin 1974, date de l'adoption d'une nouvelle Constitution, il n'y a pas de parti au Mali. Un Comité militaire de libération nationale (CMLN) est formé qui met en place un régime d'exception. Le CMLN est l'organe suprême du pays, son président, Moussa Traoré est chef de l'État.

La période qui va du 19 novembre 1968 au 2 juin 1974 est essentielle pour comprendre l'ingérence de l'armée dans les affaires politiques au Mali. D'abord du 19 novembre 1968 au 18 septembre 1969, l'exécutif malien est bicéphale. Le président du gouvernement provisoire (le premier vice-président du C.M.L.N.) est distinct du chef de l'Etat, président du C.M.L.N. Mais le 18 septembre 1969, une modification importante intervient. Au cours d'un conseil ordinaire, le C.M.L.N. décide qu'à partir du 19 septembre 1969, son président, militaire, Moussa Traoré, assumera cumulativement les fonctions de chef de l'Etat et de président du

[1] Le journal Essor du 2 Février 1973, cité Karim Traoré, op.cit. p. 237.

gouvernement. Cette décision met fin ainsi au bicéphalisme de l'exécutif en attribuant la plénitude de l'exercice du pouvoir dans les mains du seul chef de l'Etat.

Soucieux de légitimer leur pouvoir, les dirigeants militaires soumettent, le 2 juin 1974, au peuple malien, par voie de référendum, une nouvelle Constitution. C'est le passage à la Deuxième République. Les résultats du référendum donnent officiellement 99% de « oui » en faveur de la Constitution qui entre en vigueur le 1er juillet 1974.

2. La Constitution du 2 juin 1974.

Comparée à la Constitution de 1960, la Constitution du 2 juin 1974 présente plusieurs modifications de structures : l'augmentation du nombre des institutions et la réorganisation de certains corps de règles, la consécration constitutionnelle du Parti unique, la reconnaissance de l'existence du comité militaire de libération nationale comme institution républicaine etc.

La Constitution du 2 juin 1974 se démarque d'abord de celle de 1960 par l'énumération des institutions de la République comme suit : le parti, le président de la République, le gouvernement, l'assemblée nationale, la cour suprême et la haute cour de justice.

Ensuite, le projet politique du régime militaire validé dans la Constitution est, dans sa structure, sans commune mesure avec celui de son prédécesseur. Un tel projet politique répond sans conteste à une exigence légale et constitutionnelle, la Constitution du 2 juin 1974 chargeant le C.M.L.N. de définir et de conduire la politique de l'Etat pour une période transitoire de cinq ans jusqu'en 1979. Cela constitue aussi, plus directement, le moyen de mettre en œuvre l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité du Parti. Il est certain qu'en créant un Parti politique à l'aide du régime militaire, on tend à le rendre plus accessible aux chefs militaires, voire à tous les militaires, c'est-à-dire que les chefs militaires soient les acteurs les plus visibles à la direction du Parti, qui est accessible aux civils aussi, puisqu'il faut un retour à la vie constitutionnelle normale. Cette philosophie semble avoir été clairement mise en avant par le comité militaire de libération nationale (C.M.L.N), à l'annonce, le 31 mars 1979, de la création du parti politique unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (U.D.P.M.). Le chef de l'Etat, le général Moussa Traoré, en devient ainsi le secrétaire général. Le 19 juin 1979, des élections présidentielles et législatives ont lieu. Seul candidat, le général Moussa Traoré, président sortant, est réélu à la présidence avec 99,89% des suffrages exprimés. C'est le point de départ de la prédominance du président sur les autres institutions de la République. La consécration constitutionnelle du parti qu'il a contribué à créer, plaide déjà en sa faveur.

a. La prépondérance du président de la République

Cette période consiste en la consolidation de la prééminence du président de la République à travers le statut et les pouvoirs qui lui sont accordés par la Constitution du 2 juin 1974. Chef[1] de l'Etat et gardien de la Constitution, le président de la République conduit la politique de l'Etat[2] qui est définie par le Parti dont il est le premier responsable. Il est le chef du gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique de la nation et de l'administration. En conséquence, civils et militaires lui sont soumis. Ensuite, la Constitution lui confère des pouvoirs très importants qui lui permettent de nommer les ministres[3] qui sont responsables devant lui. C'est lui qui fixe les attributions et met fin à leurs fonctions[4].

A ces attributions s'ajoutent le droit pour le président de la République de traduire tout ministre en justice en raison des infractions commises par lui dans l'exercice de ses fonctions[5].

La prédominance du président se trouve renforcée par la suprématie du Parti.

b. La suprématie du Parti Unique

Avec la Constitution de 1974, on assiste à l'institutionnalisation du Parti unique. Celui-ci, dont le congrès constitutif a lieu à Bamako du 28 au 31 mars 1979, est dénommé U.D.P.M. (union démocratique du peuple malien). La Constitution fait du Parti la première institution de l'Etat, et l'autorité politique du pays. Il suffit de lire l'article 5 de la Constitution de 1974 pour le constater. En effet, cet article 5 précise que le parti « est l'expression de l'unité nationale et l'autorité politique suprême du pays. Il définit la politique de l'Etat. »[6]. La « suprématie du parti est ainsi proclamée par la Constitution »[7]. Elle est à la fois de nature organique et fonctionnelle[8]. Elle est organique parce qu'elle s'exerce à la fois sur le président de la

[1] Constitution du 2 juin 1974, Titre III, Du président de la République, article 20.

[2] Ibid., article 29.

[3] Ibid., article 30.

[4] Ibid.

[5] Constitution du 2 juin 1974, Titre III, Du président de la République, article 40.

[6] En ce sens, voir ordonnance n° 79-42/CMLN portant révision constitutionnelle, article 5 nouveau.

[7] *Le Parti et l'administration au Mali de 1960 à nos jours,* soutenu à l'ENA du Mali en 1986, p. 32.

[8] Karim Traoré, op.cit., p. 240.

République et à l'égard de l'assemblée nationale : c'est la direction nationale du parti qui désigne le (président) candidat à la présidence de la République[1], avant que cette candidature soit soumise aux suffrages des électeurs[2]. Il en est de même pour le président et les membres de l'Assemblée nationale qui tiennent leurs candidatures du Parti. En outre, le Parti peut mettre fin aux fonctions du président de la République et de celui de l'assemblée nationale.

Lorsque le fonctionnement régulier des institutions est interrompu par suite d'un désaccord entre le président de l'assemblée nationale et le président de la République, la direction nationale du parti peut en effet donner autorisation au président de la République de prononcer la dissolution de l'assemblée nationale[3].

La suprématie du parti sur les autres organes politiques de l'Etat est également fonctionnelle. Elle est prévue par les articles 5, 29 et 44 de la Constitution de 1974. Il ressort desdits articles que le Parti définit la politique de l'Etat[4], l'assemblée nationale vote la loi. Il faut donc comprendre que c'est le parti qui définit la politique de la nation qui est appliquée par le président de la République pour ce qui concerne le pouvoir gouvernemental, et par l'assemblée nationale dans le cadre de sa compétence législative.

La suprématie partisane, par la confusion qu'elle provoque au sein de l'administration, suscite une analyse relative au comportement du pouvoir à l'égard de l'administration. On peut se reporter à Alain Plantey constatant les difficultés de l'administration en raison des interventions fréquentes et injustifiées des organes du Parti dans son fonctionnement. Selon Alain Plantey, « La prééminence du Parti ne peut pas ne pas avoir des conséquences sur l'administration. Celle-ci se trouve subordonnée de façon souvent très étroite aux fins, aux instances politiques ; le chevauchement des filières politiques et administratives descend le long du trajet hiérarchique et tend à la confusion entre les deux machineries. Un divorce s'établit alors entre les réglementations officielles et les pratiques des autorités dont l'action est orientée aux fins du parti, parfois jusque dans les détails. Les administrateurs s'ils n'assistent pas passifs à ces

[1] Constitution du 2 juin 1974, article 22.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] L'ordonnance n° 79-42/CMLN portant révision constitutionnelle, op.cit., article 5 nouveau.

glissements de la responsabilité, (ils) y participent en rendant eux-mêmes partisanes certaines interventions de l'Etat »[1].

Les expériences vécues au Mali de 1960 à 1990 témoignent de la pertinence des observations d'Alain Plantey. En effet, l'administration a beaucoup souffert des interventions fréquentes et injustifiées des organes du Parti dans son fonctionnement. Selon Karim Traoré, « certains responsable politiques »[2] n'hésitaient pas « malgré les mises en garde répétées du secrétaire général du Parti, à faire une interprétation abusive de la primauté du politique sur l'administratif »[3]. La circulaire n° 2 du secrétaire général du Parti en date du 15 janvier 1965 confirme ce constat en constatant avec regret que les instructions données par le Parti pour « définir les rapports entre les organes politiques et ceux du gouvernement et de l'administration » sont « de plus en plus perdues de vue. Une certaine anarchie ne cesse de se développer dans les relations des organes administratif et gouvernemental à tous les niveaux ». Ce constat est également affirmé à l'époque de l'U.D.P.M., dans une circulaire n° 2 du 5 janvier 1979, adressée à toutes les autorités administratives : ministres, gouverneurs de région, directeurs des services centraux, commandants de cercle, chefs d'arrondissement, mais, pour préconiser cette fois-ci, la nécessité d'une bonne collaboration entre le Parti et l'administration.

On voit bien que l'administration était devenue victime de la prééminence des représentants du Parti. Une telle situation ne pouvait que conduire à la paralysie de l'administration et à la violation des droits des administrés en relation avec l'administration.

L'hégémonie de l'exécutif combinée à la suprématie du parti, contribue à mettre le parlement dans une situation de subordination.

c. La subordination du parlement

Dans les régimes parlementaires, note Jean-Marie Breton, « le contrôle du parlement sur l'action du gouvernement s'effectue essentiellement par la procédure de la mise en jeu de la responsabilité politique du cabinet ministériel.

Les régimes africains sont des régimes présidentiels ou du moins, fonctionnent comme tels. Lors même qu'un tel contrôle pourrait être théoriquement envisagé, sa mise en œuvre effective

[1] Alain Plantey, *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique Noire*, Economica, 1979, p. 5., et p. 6., cité par Karim Traoré, op.cit. p. 243.

[2] Karim Traoré, op.cit. p. 243.

[3] Ibid.

verrait sa portée limitée en raison à la fois de la puissance des moyens d'action dont dispose l'exécutif et de l'intervention du Parti. Celui-ci, interfère dans le fonctionnement de l'administration… ».

Un contrôle politique efficace, poursuit-il « peut difficilement y être confié au parlement en raison de la subordination fonctionnelle institutionnalisée du pouvoir législatif à l'autorité qui détient et incarne le pouvoir exécutif. Seul l'organe auquel appartient en dernier ressort le pouvoir de décision dispose des moyens d'imposer un tel contrôle. Il est clair que les conditions qui sont parfois avancées pour le maintien d'un contrôle politique n'ont que peu de chances d'être satisfaites ici : classification fonctionnelle de la présentation budgétaire ; insertion du contrôle budgétaire dans un processus global de rationalisation de l'action de l'Etat ; transmission des informations budgétaires au parlement. La troisième demeure en tout état de cause très illusoire.

Parce que le chef de l'exécutif constitue avec les membres de son gouvernement le véritable appareil de conception et de contrôle, l'assemblée nationale reste dès lors dans un rôle de conseil : il serait impensable de la voir entrer en conflit avec l'exécutif. L'unanimité quasi-constante des décisions prises par l'assemblée nationale et l'absence d'opposition reflètent cet état esprit. Les véritables décisions sont, en réalité, celles du parti national, parti qui s'identifie, au régime, au pouvoir et à la nation »[1].

Ces propos de Jean-Marie Breton montrent bien deux caractéristiques principales des régimes politiques africains de l'époque :

- La prééminence de l'exécutif renforcée par la suprématie du parti unique ;
- La subordination institutionnalisée du parlement et le caractère illusoire de son contrôle sur l'action gouvernementale.

En effet, dans les pays en voie de développement, l'administration apparaît comme l'institution centrale autour de laquelle s'organise tout le système politique. Cette position privilégiée de l'administration résulte de l'absence de contrepoids parlementaire : lorsqu'elles existent, les assemblées sont privées de pouvoirs réels, et font généralement office de tribune publique, de paravent démocratique. Elles ont une fonction essentiellement symbolique par rapport au parti officiel qui est l'instance suprême du pays.

[1] Cf. Jean-Marie Breton, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain,* L.G.D.J., 1978. p. 408.

Il en résulte donc une subordination du parlement qui s'explique par : le mode de recrutement des parlementaires, la faiblesse du pouvoir législatif reconnu aux assemblées et l'insuffisance de leur pouvoir de contrôle.

Parallèlement à tout ce système politique (prépondérance du président de la République, subordination du parlement, institutionnalisation d'un Parti unique), le régime politique de 1978 crée l'Union nationale des jeunes du Mali (UNJM), une organisation étatique censée contrôler toutes les activités de la jeunesse malienne.

On remarque bien aussi que l'administration malienne reste fortement tributaire du passé colonial. Comme le souligne Hamdy S. OuldAlbachir, les procédés d'action restent marqués par la violence, l'intimidation et l'exploitation des populations. Le régime de parti unique du général Moussa Traoré, élu à la tête de l'Etat en 1979, finit par provoquer en deux décennies « la dissolution de l'autorité de l'Etat »[1], notamment du fait du « marasme économique généralisé, [de] la corruption institutionnalisée doublée par un népotisme sans vergogne, auxquels s'ajoutent les comportements déviants et l'arrogance des tenants du pouvoir d'Etat convaincus de leur impunité absolue »[2]. Du fait d'un rejet populaire des institutions étatiques, cette situation engendre alors de nombreuses révoltes[3]. Elles conduisent à un soulèvement citoyen au mois de mars 1991, qui met fin à la Deuxième République et préfigure l'avènement d'une nouvelle ère démocratique.

Après une transition de près de deux ans dirigée par un conseil de réconciliation nationale (C.R.N.), puis par un comité de transition pour le salut du peuple (C.T.S.P.) ayant le Lieutenant-Colonel Amadou Toumani Touré à sa tête depuis mars 1991, les revendications du peuple malien conduisent à la tenue d'une Conférence[4] nationale souveraine[5].

Alors, le régime de la Troisième République prend vie avec l'adoption d'une nouvelle Constitution au début de l'année 1992 et sa promulgation par un décret n°92-0731 du président

[1] Cheick Oumar Diarra, *Le défi démocratique au Mali,* collection Point de vue, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 15.

[2] Ibid.

[3] Bénédicte Fischer, op.cit. p. 12.

[4] En vue d'organiser des élections législatives et présidentielles, les membres de la Conférence participent à la rédaction d'une nouvelle Constitution tout en traçant les grandes orientations vers lesquelles la démocratie naissante est appelée à s'engager.

[5] Parmi les revendications, la centralisation administrative est désignée comme la principale cause du dysfonctionnement de l'État et la création de nouvelles collectivités territoriales pouvant s'administrer au moyen de conseils élus fait consensus parmi les participants.

du Comité de Transition pour le Salut du Peuple portant promulgation de la Constitution du Mali du 25 février 1992.

D. Le Mali de la Troisième République (Constitution du 25 février 1992)

La Constitution de 1992 consacre les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat. Elle consacre également « le multipartisme intégral et affirme la volonté d'établir un régime démocratique comportant un respect strict des droits et libertés des personnes »[1]. Il suffit de lire l'article 28 de la Constitution du 25 février 1992 pour s'en convaincre : « Les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat ».

En matière institutionnelle et contrairement aux Constitutions du 22 septembre 1960 et du 2 juin 1974, la Constitution du 25 février 1992, acte fondateur de la troisième République issue de la Révolution du 26 mars 1991, institue un régime démocratique de type semi-présidentiel dont les principales caractéristiques institutionnelles sont : un président[2] de la République élu au suffrage universel[3] direct qui partage le pouvoir exécutif avec un gouvernement et peut dissoudre l'assemblée nationale ; un gouvernement chargé de définir la politique de la nation[4] sous l'autorité d'un premier ministre et responsable devant le parlement qui comprend une chambre unique appelée assemblée nationale[5]. De ce fait, l'assemblée nationale est la seule détentrice du pouvoir législatif qui contrôle l'action gouvernementale et peut renverser le

[1] Eloi Diarra, *in* Paul Tavernier, *Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique.* Volume 2, 2000-2004, Tome II, collection du CREDHO, Bruylant, Bruxelles 2005, p. 1429.

[2] Contrairement à la disposition de l'ordonnance N°79-42/CMLN du 11 mai 1979 relative au mandat présidentiel, la Constitution du 25 février 1992 dispose en son article 30 que le président sortant est rééligible une seule fois. L'article 30 est ainsi rédigé *« Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois »*

[3] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre III, Du président de la République, article 30.

[4] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre IV, Du gouvernement, article 53.

[5] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre V : De l'assemblée nationale, article 59.

gouvernement. La Constitution complète ce dispositif institutionnel avec un pouvoir judicaire[1], gardien des droits et libertés, exercé par une cour suprême[2] et les autres cours et tribunaux ainsi que la haute cour de justice[3], compétente pour juger le président de la République et les ministres mis en accusation devant elle par l'assemblée pour haute trahison ou à raison de faits qualifiés de crime ou délit commis dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

La Constitution prévoit également :

- une Cour constitutionnelle[4], juge de la constitutionnalité des lois, organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, qui garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques;
- deux institutions à caractère consultatif, le haut conseil des collectivités territoriales[5](HCCT) ayant pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional et le conseil économique, social et culturel[6] qui a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel[7].

En dehors de la consécration, par la Constitution de 1992, de ce « dispositif institutionnel »[8], le législateur de 1992 a institué d'autres organismes ayant vocation « à jouer un rôle de veille démocratique »[9] comme le médiateur de la République qui intervient dans le règlement des litiges entre l'administration et les administrés et l'espace d'interpellation démocratique (EID). On relève aussi le vérificateur général qui contrôle la régularité de la gestion des fonds publics et qui s'inspire du modèle fourni par le vérificateur général du Canada. Ces trois organismes sont institués notamment par la loi du 10 décembre 1994 pour l'espace d'interpellation démocratique, la loi nº 97–022 du 14 mars 1997 pour le médiateur de la République et la loi n° 03-030 du 25 août 2003 pour le vérificateur général.

[1] Ibid., Titre VII, Du pouvoir Judiciaire, article 81.

[2] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre VIII, De la Cour Suprême, article 83.

[3] Idem, Titre X, De la Haute Cour de Justice, article 95.

[4] Idem, Titre IX, De la Cour Constitutionnelle, les articles 85 et 86.

[5] Idem, Titre XII, Du Haut Conseil des Collectivités territoriales, article 99.

[6] Constitution du Mali du 25 février 1992, Titre XIII, Du Conseil Economique, Social et Culturel, article 106.

[7] Voir rapport Daba Diawara, responsable de la mission de réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, p. 7.

[8] Daba Diawara, op.cit. p .7.

[9] Ibid., op.cit. p. 7.

L'examen de la réalité institutionnelle ne serait pas complet si un regard n'est pas porté sur les collectivités territoriales dont la mise en place est certainement l'avancée administrative la plus significative de l'ère de la démocratisation.

Pour mettre en œuvre le processus de décentralisation, l'Etat, sous le premier mandat du président de la République Alpha Oumar Konaré (élu le 26 avril 1992), institue par un décret n° 93-001/P-RM[1] du 6 janvier 1993 la mission de décentralisation (MDD) dans un contexte politique de rébellion touarègue dans le Nord du pays. Cette administration de mission se voit confier « la définition des normes de décentralisation administrative au plan du cadre juridique, des compétences et des ressources à transférer, et de leurs règles de gestion ; la proposition de textes de création, de modification et de suppression de collectivités territoriales en liaison avec le découpage territorial ; la proposition de méthodes et d'instruments de programmation et du renforcement du développement des collectivités décentralisées en articulation avec les objectifs et les stratégies spécialisées du niveau national ; l'élaboration de formations et de perfectionnement des élus et du personnel administratif et technique des collectivités décentralisées ; [ainsi que de] la mise en place d'un système d'information et [de] documentation sur les collectivités territoriales et la décentralisation »[2].

A voir cette mission de décentralisation rattachée initialement au ministère chargé de l'administration territoriale, puis aux services de la Primature, on peut déduire que sa mission consiste à « concevoir et mettre en œuvre une politique de décentralisation qui mettrait en synergie l'Etat, les collectivités et les représentants de la société civile »[3]. Comme le souligne Brehima Kassibo, un rôle de catalyseur est « assigné à la Mission chargée d'élaborer les instruments juridiques, réglementaires et législatifs indispensables, de concert avec l'ensemble des structures concernées »[4]. La Mission, note Brehima Kassibo, s'est « attelée à [exécuter] une série d'actions orientées vers la mise en place d'un vaste programme de concertation nationale sur les objectifs de la décentralisation et sa pertinence, l'élaboration de textes-cadres en matière de législation et réglementation ; et la mobilisation de toutes les forces vives de la nation pour une réflexion sur l'élaboration et la mise en œuvre du processus de décentralisation. Ce qui

[1] Par décret n° 93-001/P-RM, il faut entendre un décret signé par le président de la République du Mali.

[2] Primature du Mali, *Projet de plan d'action 2004-2008*, Bamako mai 2003, p. 8., cité par Bénédicte Fischer, op.cit., p. 15.

[3] Bréhima Kassibo, *La Décentralisation au Mali : État des Lieux*, Bulletin de l'APAD, http://apad.revues.org/579, consulté le 30 mai 2019.

[4] Bréhima Kassibo, op.cit., consulté le 30 mai 2019.

constitue en somme une approche novatrice dans la sous-région en matière de décentralisation. Dans cette première phase, les Groupes d'étude et de mobilisation aux niveaux régional et local (GREM et GLEM) en tant qu'instruments techniques de la décentralisation, ont été les supports matériels en matière de communication. Ils sont constitués de groupes informels d'hommes et de femmes servant de relais à la Mission à l'intérieur du pays pour l'information et la mobilisation des masses autour des objectifs de la décentralisation »[1].

Ces propos de Kassibo montrent trois caractéristiques principales du régime politique :

- La focalisation de l'Etat sur le niveau local des premières réformes dans un contexte démocratique.
- La décentralisation qui apparaît comme une condition essentielle à l'adhésion des populations au processus démocratique.
- La décentralisation qui apparaît comme une exigence de la société dans un contexte politique révélateur, comme le souligne Lassine Bouare, de la « rupture entre l'Etat, personnalisé aux yeux de plusieurs par l'appareil administratif et les citoyens »[2].

Ces propos de Lassine Bouare soulignent en effet, que l'une des causes de cet état de fait réside dans « l'incapacité de plus en plus manifeste de l'Etat central de faire seul face aux besoins de la collectivité (dans un contexte où lui-même n'avait pas favorisé l'émergence d'un autre acteur social) avec comme conséquence la perte de confiance des citoyens dans les instruments traditionnels de l'Etat central que sont les impôts, la police, la justice pour la résolution de leurs problèmes »[3].

[1] Bréhima Kassibo, *La Décentralisation au Mali : État des Lieux*, Bulletin de l'APAD, http://apad.revues.org/579, consulté le 30 mai 2019.

[2] Lassine Bouare, Secrétariat général de la présidence de la République du Mali, groupe de réflexion pour le développement institutionnel. *Ateliers préparatoires du projet de développement institutionnel du secteur public.* Thème n°2 *: la décentralisation au Mali : initiatives récentes et perspectives*, Bamako, mai 2003, p. 1.

[3] Ibid, Lassine Bouare, op.cit. p. 1.

Il en a résulté « une décentralisation politique »[1] visant à endiguer des problèmes particuliers au Nord-Mali. Mais, en réalité la décentralisation est rapidement devenue une nécessité administrative visant à réorganiser le territoire tout entier[2].

Dans ce contexte, les propositions de la mission de décentralisation ont ainsi permis l'adoption de la loi n°93-008/PM-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui marque véritablement le début des lois de décentralisation au Mali. Cette loi est suivie d'autres lois qui sont venues la compléter et approfondir la décentralisation au Mali. Ces lois ont été adoptées entre 1993 et 1997 pour la plupart d'entre elles. Par exemple, il s'agit notamment de la loi W 95-034/PM-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales. Cette loi définit le ressort des affaires locales et détermine les matières à décentraliser en termes de compétence et ressources au niveau des collectivités décentralisées. Viennent ensuite, la loi n°95-022/P-RM du 30 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales[3] ; le décret n°95-210 P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales[4]; le décret n° 96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités décentralisées des services déconcentrés de l'Etat et enfin, la loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes qui parachève la réorganisation territoriale conduite par la Mission, sous le terme de découpage territorial, qui aboutit à la création de 701 communes.

---

[1] Lassine Bouare, Secrétariat général de la présidence de la République du Mali, groupe de réflexion pour le développement institutionnel. *Ateliers préparatoires du projet de développement institutionnel du secteur public.* Thème n°2 *: la décentralisation au Mali : initiatives récentes et perspectives*, Bamako, mai 2003, p. 1.

[2] La loi n°95-034/AN-RM du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, reconnaît ainsi comme collectivités territoriales : les communes, aujourd'hui au nombre de 703, les cercles, au nombre de 49, et les régions, au nombre de 8.

[3] Pour administrer les collectivités territoriales, il faut du personnel. Le législateur malien de 1995 choisit donc de créer la fonction publique territoriale dominée toutefois par des principes communs à ceux de la fonction publique de l'Etat. Cette loi établit un ensemble de règles, droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

[4] Le décret n°95-210 P-RM du 30 mai 1995 précise notamment la tutelle de l'Etat, représenté à l'époque, par un haut-commissaire nommé au niveau régional par décret pris en conseil des ministres. Au niveau du cercle et de la commune il est représenté par les délégués du gouvernement nommés par arrêté ministériel. Les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde de l'intérêt général et assurent une fonction de contrôle et d'arbitrage sur les collectivités décentralisées. Il existe un rapport de subordination entre les représentants du pouvoir central au niveau des circonscriptions administratives, qui s'exprime du haut vers le bas de la pyramide.

Au cours de cette même période, on relève également l'adoption de plusieurs autres lois relatives aux ressources fiscales des collectivités territoriales, aux fonds d'appui aux collectivités territoriales, aux ressources du district de Bamako, et plus tard, l'adoption d'un nouveau code des collectivités territoriales en 2012 : - la loi n°00-044 / du 07 juillet 2000 / déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions- loi n° 96-058 / AN-RM déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent - la loi n° 06 - 043 du 18 aout 2006 / portant statut des élus des collectivités territoriales - loi n° 07-072 du 26 décembre 2007 / relative au fonds national d'appui aux collectivités territoriales-et enfin la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui complète cette réorganisation et « abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali et ses lois modificatives subséquentes »[1].

Tous les changements politiques introduits de 1993 à nos jours n'ont pas apporté de bouleversements majeurs, mais plutôt quelques innovations à la marge.

Ainsi, sous les présidences successives d'Alpha Oumar Konaré (1992-2002) et d'Amadou Toumani Touré (2002-2012), le Mali s'impose comme une démocratie modèle et sert d'exemple aux autres pays du continent africain. Mais, la démocratie malienne est mise à mal dès le début de l'année 2010 par des rébellions dans le Nord-est du pays où une partie de la population touarègue revendique l'autodétermination. La lutte armée des rebelles touaregs se radicalise, à la faveur de l'arrivée massive dans le pays des armes provenant de la guerre civile libyenne de 2011. La rébellion bénéficie aussi du soutien des islamistes qui ont infiltré le Nord du pays à la faveur du chaos qui y régnait depuis l'affaiblissement du pouvoir central malien.

E. La crise du Mali depuis 2012

Le conflit est une des conséquences de la guerre civile libyenne : après le renversement du régime de Kadhafi, des arsenaux militaires sont pillés par des groupes armés, tandis que des mercenaires touaregs au service de la Jamahiriya arabe libyenne fuient vers le Sahara et rejoignent des mouvements rebelles avec armes et bagages.

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, article 298.

Le 17 janvier 2012, les rebelles touaregs du MNLA (indépendantiste) et D'Ansar Dine (salafiste) déclenchent une rébellion contre le Mali. Rejoints par les djihadistes d'AQMI[1] et du MUJAO[2], ils attaquent les positions de l'armée malienne et prennent Aguelhok, dans le Nord du pays, puis Ménaka et Tessalit. À la suite de plusieurs replis stratégiques, une partie de l'armée malienne tente un coup d'Etat le 22 mars 2012 qui provoque des affrontements entre « bérets verts » et « bérets rouges » et désorganise les opérations au Nord[3]. Les rebelles en profitent et prennent le contrôle des trois grandes régions du Nord du pays, à savoir Kidal, Tombouctou et Gao, soit au total près des deux tiers du Mali. Leur domination mêle exactions perpétrées au nom d'Allah et assistance aux populations démunies, celles du moins qui n'ont pas pris la fuite. Les salafistes installés dans les trois grandes régions septentrionales distribuent argent et secours, et n'ont pas de mal à recruter parmi les jeunes chômeurs sans perspectives d'avenir. A Gao, ils fournissent carburant et denrées à prix coûtant, équipent les centres de santé, payent leurs agents. Un élu du Nord raconte dans le journal « Le Monde diplomatique » français qu'il a tenté de joindre le chef du mouvement islamiste radical Ançar Dine, Iyad Ag Ghali, pour le rencontrer. Sa réponse précise-t-il est sans appel : « Je te verrai quand tu auras démissionné de ton poste. Les députés n'ont aucune légitimité face à la loi de Dieu »[4].

Les islamistes instaurent donc une loi islamique régissant la vie publique. Les voleurs sont condamnés à l'amputation de la main et les adultères à la mort par lapidation.

[1] Selon Clémence Pernin et Houari Sayad, « *Al-Qaïda au Maghreb Islamique, aujourd'hui appelé AQMI, est une organisation terroriste créée le 25 janvier 2007 et placée sur la liste officielle des organisations terroristes des États-Unis, de l'Australie et de la Russie, à cause de sa relation directe avec le mouvement islamiste Al-Qaïda, ce dernier fondé par le cheik Abdullah YusufAzzam (assassiné en 1989) et son élève Oussama Ben Laden (mort le 2 mai 2011 au Pakistan) en 1987* ». Voir, Clémence Pernin et Houari Sayad, *Le Sahel : terrain de jeu d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI),* Les Cahiers d'Outre-mer, http://journals.openedition.org/com/6346, consulté le 29 juin 2019.

[2] Le Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) est un groupuscule de l'Organisation Al-Qaida au Maghreb islamique [The Organization of Al-Qaida in the Islamic Maghreb] qui a officiellement annoncé son existence après l'enlèvement de trois humanitaires dans un camp de réfugiés sahraouis à Tindouf, en Algérie, le 23 octobre 2011. Ce Mouvement opère dans toute la zone géographique du Sahel.

En ce sens, voir le site des Nations Unies, https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanction. Consulté le 29 juin 2019.

[3] Le Nord du Mali est également un important lieu de transit du trafic de drogue, dans lequel sont impliqués de nombreux membres des divers groupes armés. Des affrontements ont parfois lieu entre ces groupes pour le contrôle de certains axes de circulation.

[4] Propos rapportés par Jacques Delcroze dans *Effondrement du rêve démocratique au Mali,* https://www.monde-diplomatique.fr/2012/09/DELCROZE/**,** consulté le 18 juin 2019.

Le 30 juin 2012, les mausolées et les lieux saints de l'islam sont détruits à Tombouctou par les islamistes. Ces destructions surviennent deux jours après l'inscription de Tombouctou sur la liste du patrimoine mondial en péril, et le 1er septembre 2012, les islamistes consolident leurs positions dans le Nord du pays. Ils prennent le contrôle de la ville de Douentza, dans la région de Mopti. La réclamation[1] par le président Dioncounda Traoré d'une intervention des forces militaires d'Afrique de l'Ouest pour reconquérir le Nord et l'autorisation, le 22 décembre 2012, du conseil de sécurité de l'ONU dans le cadre de la résolution 208, du déploiement par étapes de la Misma (Mission internationale de soutien au Mali), confirment cette situation.

Début janvier 2013, les djihadistes lancent une offensive vers le Sud du pays. Quelque mille deux cents combattants islamistes s'emparent de Konna et menacent de continuer leur offensive vers le Sud. Le 10 janvier 2013, le président Dioncounda Traoré sollicite l'aide militaire de la France qui provoque l'entrée en guerre de la France au Mali le 11 janvier 2013, avec le lancement de l'intervention militaire française dans le cadre d'une opération baptisée « Serval ». Avec le soutien de la France, l'armée malienne lance une contre-offensive de grande envergure et réussit à reprendre aux insurgés islamistes le contrôle de Konna (le 18 janvier 2013, Diabali et Douentza le 21 janvier, Gao et Tombouctou le 26 et le 30 janvier). Après leur défaite dans ces différentes localités, les djihadistes d'AQMI et d'Ansar Dine se replient à l'extrême Nord du pays, principalement dans l'Adrar Tigharghar, un massif de l'Adrar des Ifoghas, situé à l'Est d'Aguel'hoc, entre Kidal et Tessalit.

De la mi-février à la fin mars 2013, près de trois mille soldats français et tchadiens commandés par les généraux Barrera et Bikimo mènent une grande offensive dans l'Adrar Tigharghar, où sont retranchés les djihadistes[2]. Fin mars 2013, les vallées de l'Adrar Tigharghar sont prises, les djihadistes commencent à battre en retraite[3].

Un an après le début de cette guerre au terrorisme, un accord de paix, accord de Ouagadougou, est signé le 18 juin 2013 entre le gouvernement malien et les groupes armés rebelles du MNLA et du HCUA[4].

[1] Le 4 septembre 2012, Réclamation par le président Traoré d'une intervention des forces militaires d'Afrique de l'Ouest pour reconquérir le Nord.

[2] Jean-Christophe Notin, *La guerre de la France au Mali*, éditions Tallandier, 2014, p. 372.

[3] Jean-Christophe Notin, op.cit., p. 488 et s.

[4] Le Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA) est un mouvement rebelle à l'idéologie islamiste formé le 2 mai 2013 lors de la guerre contre le terrorisme au Mali.

Cependant, les tensions sont très vives entre l'armée malienne et le MNLA basé à Kidal[1]. Des personnalités politiques et une partie de la population malienne reprochent à la France d'empêcher l'armée malienne d'attaquer les rebelles à Kidal[2].

À partir de juillet 2013, les affrontements baissent en intensité même si des combats ponctuels continuent d'avoir lieu. De nombreux combattants islamistes ont fui à l'étranger ; d'autres en revanche poursuivent la guérilla, posent des mines et mènent des attentats partout dans le pays. Entre-temps, les deux tours de l'élection présidentielle se déroulent sans incidents le 28 juillet et le 11 août. Ibrahim Boubacar Keita est élu président de la République.

Mais, quelques incidents sanglants opposent l'armée malienne aux combattants du MNLA. De plus, des affrontements intercommunautaires entre Touaregs et Arabes à l'extrême Nord et Touaregs et Peuls dans la région de Gao éclatent occasionnellement et des combattants des divers groupes armés y prennent parfois part. Ainsi, du 14 au 20 août 2013 à Bordj Badji Mokhtar, en Algérie, des combats entre Arabes berabiches et Touaregs idnanes font plusieurs morts, et des groupes armés MAA[3] et du MNLA sont accusés de prendre part aux affrontements bien que leurs commandements aient officiellement condamné les violences.

Le 17 mai 2014, la crise au Mali s'aggrave par des combats à l'arme lourde entre l'armée malienne et les groupes armés autour du gouvernorat de Kidal à l'occasion de la visite du premier ministre malien à Kidal. Mais, des négociations sont rapidement organisées le 22 mai 2014 avec la médiation de Mohamed Ould Abdel Aziz, président de la Mauritanie et de l'Union africaine. Un accord de cessez-le-feu est conclu entre le gouvernement malien et les groupes armés du Nord en vue de revenir à l'accord préliminaire de Ouagadougou.

Le 13 juillet 2014, le ministre français de la Défense Jean-Yves Le Drian annonce la fin de l'opération « Serval » et la mise en place dans les jours suivants de l'opération « Barkhane », regroupées depuis le mois de février 2014 au sein d'un cadre institutionnel baptisé du nom de

[1] Benjamin Roger, Mali : *Bamako et le MNLA se préparent à négocier*, archives de Jeune Afrique du 10 avril 2013. https://www. Jeuneafrique.com, consulté le 15 mai 2019.

[2] http://malijet.com/a_la_une_du_mali, archive du *Journal du Mali* du 30 mai 2013, consulté le 15 mai 2109.

[3] Le Mouvement arabe de l'Azawad est un mouvement rebelle crée le 1er avril 2012 par les communautés arabes du Nord du Mali afin d'avoir davantage de visibilité et de poids dans les discussions avec l'Etat malien. Il réclame une large autonomie pour le Nord du Mali. À partir de 2013, le MAA se sépare en deux tendances, l'une alliée aux rebelles du MNLA et HCUA, intègre la coordination des mouvements de l'Azawad, (CMA), et une autre, appelée « MAA » loyaliste, fidèle à l'Etat malien.

« G5 Sahel »[1] qui regroupe les principaux pays de la bande sahélo-saharienne (BSS), à savoir, la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina-Faso[2]. Celle-ci prévoit le déploiement de trois mille soldats dans l'ensemble du Sahel et du Sahara afin de mener des opérations de « contre-terrorisme »[3].

Enfin, après trois ans et demi de conflit et après moult discussions, un accord de paix est signé le 15 mai 2015 par le gouvernement malien et les groupes loyalistes ainsi que plusieurs États et organisations au nom de la médiation internationale dont l'Algérie, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Tchad, l'Union africaine, l'ONU, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation de la conférence islamique (OCI), l'Union européenne et la France. Mais, il faut attendre le 15 mai pour obtenir le paraphe de la coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), regroupant les mouvements rebelles qui plaident en faveur de l'autonomie de l'Azawad, et une négociation supplémentaire pour qu'elle finisse par signer l'accord d'Alger à Bamako le 20 juin.

Parallèlement à cet accord de paix, les djihadistes poursuivent toujours la guérilla, posent des mines et mènent des attentats partout où ils peuvent opérer dans le pays. Des djihadistes se signalent également dans les frontières des pays limitrophes et notamment la frontière avec la Côte d'Ivoire, le Burkina, le Niger ou encore l'Algérie. Toutes les communautés maliennes, celles du Nord en particulier, apparaissent déshéritées, ravagées et endeuillées par des groupes armés aux allégeances diverses. Depuis le début de l'intervention française, en 2013, des milliers de personnes sont mortes.

Le 1er mai 2016**,** une nouvelle approche djihadiste s'impose dans le centre du pays par l'émergence du front de la libération du Macina[4], un groupe mystérieux à dominance peule.

[1] En ce sens, voir, https://www.defense.gouv.fr/, consulté le 4 juin 2109.

[2] Ces pays ont décidé d'apporter une réponse régionale et coordonnée aux défis sécuritaires, ainsi qu'aux menaces que font peser sur eux les groupes armés terroristes (GAT).

[3] En ce sens, voir, https://www.defense.gouv.fr/. Selon ce site, « G5 Sahel est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale, destiné à coordonner les politiques de développement et de sécurité de ses membres. Créé à l'initiative des chefs d'Etat de la région sahélo-saharienne, il regroupe cinq pays : le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad ». Voir le site https://www.defense.gouv.fr/, consulté le 4 juin 2109.

[4] Le front de la libération du Macina est aussi appelé la katiba Macina, un groupe armé (Katiba) salafiste djihadiste affilié à Ansar Dine, puis au Groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans. Le nom Macina fait référence à l'empire Peul du Macina, fondé au Dix-neuvième siècle par le marabout Sékou Amadou.

Ce jour-là, des affrontements communautaires opposent Peuls et Bambaras dans les localités de Koroguiri, Djoura et Maléimana dans le cercle de Tenenkou, et font trente à soixante morts. Les miliciens des deux camps s'accusent mutuellement. Les miliciens bambaras affirment avoir affronté des djihadistes liés au Front de libération du Macina, dirigés par le prédicateur peul Amadou Koufa, tandis que ceux des peuls dénoncent des amalgames. Le calme revient néanmoins, au bout de quelques jours.

Puis, début mars 2018, une nouvelle vague de violences communautaires éclate au centre du Mali, dans les cercles de Koro et Bankass. Des affrontements entre Peuls et Dogons y font des dizaines de morts en quelques jours. Le 17 mars, des émissaires des deux communautés se retrouvent à Bamako et s'engagent à faire la paix.

Mais, le 23 mars 2019 à l'aube, une ou plusieurs centaines d'hommes armés, vêtus de la tenue des chasseurs dozos dogons, attaquent le village d'Ogossagou, à quelques kilomètres à l'Est de la ville de Bankass, près de la frontière avec le Burkina Faso. Armés de fusils automatiques et de grenades, les assaillants attaquent la base du village, tenue par cinquante à soixante-dix miliciens peuls, parmi lesquels figurent d'anciens djihadistes. Ces derniers tentent d'abord de résister, avant de prendre la fuite lorsqu'ils se retrouvent à court de munitions. Ils laissent derrière eux treize morts.

Après les combats, les assaillants investissent le village et s'en prennent à la population civile, tuant hommes, femmes, enfants et vieux. Nul n'a été épargné. Presque toutes les cases du village sont incendiées, au moins cent soixante personnes sont tuées dans la communauté peule du village d'Ogossagou. Selon Cheick Harouna Sankaré, maire de la commune voisine de Ouenkoro, « des femmes sont découpées à coups de machettes et des femmes enceintes sont éventrées »[1]. L'attaque a été rapide : elle a débuté à 5 h 30 et s'est achevée à 7 heures[2].

Selon Allaye Guindo, le maire de Bankass, les premiers soldats maliens n'arrivent à Ogossagou qu'entre 8 h 30 et 9 heures, alors que l'armée était informée de la tuerie dès 6 heures du matin et qu'elle ne se trouvait qu'à 13 kilomètres du village. Une mission composée d'un détachement de l'armée malienne et des autorités locales gagne ensuite le village dans l'après-midi.

[1] En ce sens, voir http://www.rfi.fr/afrique/, consulté le 20 mai 2019.

[2] Ibid.

Le reste de l'année 2019 et la moitié de l'année 2020 sont marquées par plusieurs sortes d'évènements et, tout d'abord, en matière de lutte contre le terrorisme, l'armée française et les forces du G5 Sahel mènent une opération, du 1er au 17 novembre 2019, dans les régions de Boulikessi, Déou, et Boula, au Mali, et au Burkina, où vingt-quatre djihadistes sont tués ou faits prisonniers. Le 25 novembre, lors d'une opération dans la région de Ménaka, un hélicoptère Tigre entre accidentellement en collision avec un hélicoptère Cougar, provoquant la mort de 13 soldats français[1]. Mais, dans la nuit du 14 au 15 décembre, des hélicoptères abattent une dizaine d'hommes de l'Etat Islamique dans la région de Ménaka.

En relation avec le conflit, la situation politico-économique du Mali semble précaire. Le régime de M. Ibrahim Bouabacar Keita est accusé de mauvaise gestion et de corruption[2]. Cela provoque des mécontentements de la population.

Après les élections législatives du 29 mars et du 19 avril 2020,maintenues en pleine épidémie de coronavirus et marquées par des enlèvements dont celui du principal opposant au président, Soumaila Cissé, la Cour Constitutionnelle malienne est accusée de collusion avec le gouvernement et d'avoir invalidé une trentaine de résultats. C'est la situation de trop. Cela augmente« la défiance des maliens à l'égard du pouvoir politique alors que le fossé était déjà creusé »[3].

Un regroupement de partis d'opposition, un mouvement de la société civile et l'influent imam rigoriste Mahmoud Dicko, un ancien allié du président Ibrahim Boubacar Keita, et ancien président du Haut conseil Islamique malien de janvier 2008 à avril 2019, mais initiateur de grandes manifestations pour obtenir le renvoi d'un premier ministre[4] également, nouent une alliance inédite : le « Mouvement du 5 Juin - Rassemblement des Forces Patriotiques » (M5-

[1] Mali : 13 soldats français morts dans une collision d'hélicoptères [archive], Le Point avec AFP, 26 novembre 2019, https://www.lepoint.fr/societe/mali-treize-militaires-francais-tues-dans-l-accident-de-deux-helicopteres-26-11-2019-2349536_23.php, consulté le 26 novembre 2019.

[2] « Manifestations au Mali : qui est Mahmoud Dicko, l'imam rigoriste qui fait trembler le pouvoir ? » sur france24.com, 11 juillet 2020, https://www.france24.com/fr/20200711-manifestations-au-mali-qui-est-mahmoud-dicko-l-imam-rigoriste-qui-fait-trembler-le-pouvoir, consulté le 12 juillet 2020.

[3] Aurélie Sipos, *Démission du président Keita : cinq minutes pour comprendre le coup d'Etat au Mali*, leparisien.fr, consulté le 20 août 2020.

[4] « Manifestations au Mali : qui est Mahmoud Dicko, l'imam rigoriste qui fait trembler le pouvoir ? » sur france24.com, 11 juillet 2020, https://www.france24.com/fr/20200711-manifestations-au-mali-qui-est-mahmoud-dicko-l-imam-rigoriste-qui-fait-trembler-le-pouvoir, consulté le 12 juillet 2020.

RFP). Ils appellent alors à manifester pour réclamer la démission[1] du président, dénonçant la corruption, l'impuissance du pouvoir face à l'insécurité et la décision de la Cour Constitutionnelle.

Des manifestations (trois au mois de juin 2020 et une le vendredi 10 juillet 2020), dont certaines finissent dans le sang, sont organisées dans plusieurs villes du pays[2].

Le 18 août 2020, la situation bascule finalement quand une mutinerie de soldats en cours depuis la caserne de Kati, située à 15 kilomètres de la capitale Bamako, se transforme en coup d'Etat.

En effet, dans nuit du 18 août au 19 août 2020, les militaires obtiennent du président Ibrahim Boubacar Keita, arrêté et emmené dans le camp militaire d'où est partie la mutinerie en début de journée du 18 août, une déclaration télévisée destinée à annoncer sa démission[3]. Ibrahim Boubacar Keïta annonce également « toutes les conséquences de droit »[4]de sa démission : « la dissolution de l'Assemblée nationale et celle du gouvernement »[5].

Dans le même temps, les militaires qui ont pris le pouvoir annoncent la création d'un « Comité national pour le salut du peuple »[6] et affirment leur intention de mettre en place une transition politique civile conduisant à des élections « dans un délai raisonnable »[7]. Par ailleurs, ils assurent de leur intention de respecter les accords internationaux, alors que de nombreux pays ont fait part de leurs inquiétudes sur la situation à Bamako.

Quant à la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), elle condamne l'action de « militaires putschistes » et prend une série de mesures d'effet immédiat pour isoler le Mali. Dans un communiqué, l'organisation sous-régionale « dénie catégoriquement toute

[1] « Mali : interventions policières contre l'opposition, fortes tensions à Bamako »sur france24.com, 11 juillet 2020, https://www.france24.com/fr/20200711-mali-interventions-polici%C3%A8res-contre-l-opposition-fortes-tensions-%C3%A0-bamako, consulté le12 juillet 2020.

[2] « Bamako sous le choc au lendemain d'attaques contre les symboles du pouvoir »sur *france24.com*, 11 juillet 2020, consulté le 12 juillet 2020.

[3] https://www.jeuneafrique.com/1030979/politique/coup-detat-au-mali-ibrahim-boubacar-keita-demissionne-sous-la-pression/. Consulté le 14 janvier 2021.

[4] https://www.jeuneafrique.com/1030979/politique/coup-detat-au-mali-ibrahim-boubacar-keita-demissionne-sous-la-pression/. Consulté le 14 janvier 2021.

[5] Ibid.

[6] https://www.jeuneafrique.com/1030979/politique/coup-detat-au-mali-ibrahim-boubacar-keita-demissionne-sous, -la-pression/, op.cit., consulté le 14 janvier 2021.

[7] Ibid.

forme de légitimité aux putschistes et exige le rétablissement immédiat de l'ordre constitutionnel », ainsi que « la libération immédiate » du président malien et « de tous les officiels arrêtés ». La CEDEAO « suspend » également le Mali de tous ses organes de décision « avec effet immédiat ». Elle « décide de la fermeture de toutes les frontières terrestres et aériennes ainsi que l'arrêt de tous les flux et transactions économiques, commerciales et financières entre les (autres) pays membres de la CEDEAO et le Mali ».L'action des mutins a aussi suscité des protestations de l'Union africaine, de l'ONU, de l'Union européenne et de la France.

Considérant l'urgence et la nécessité de doter le Mali d'organes de transition afin « de combler le vide constitutionnel et institutionnel »[1] dans la conduite des affaires publiques la junte fait adopter la « Charte de la Transition »[2] pour « complète [r] la Constitution du 25 février 1992 »[3]. Cette charte prévoit que « les organes de la Transition sont : le Président de la Transition ; le Conseil national de Transition ; le Gouvernement de la Transition »[4].

Le Président de la transition remplit les fonctions de Chef de l'Etat. Il « veille au respect de la Constitution et de la Charte de la Transition. Il est choisi par un collège de désignation mis en place par le Comité national pour le Salut du Peuple »[5]. C'est un officier à la retraite qui est choisi. Cela répond aux recommandations des chefs d'Etat de la CEDEAO et de la communauté internationale de nommer une « personnalité civile » pour mener la transition. Mais la nomination d'un civil comme président de la transition facilite la levée des sanctions commerciales et financières qui pèsent sur le Mali depuis le coup d'Etat du 18 août 2020.

Le président de la transition est secondé par un vice-président, le chef de la junte, désigné suivant les mêmes conditions que le président[6].

[1] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, préambule 12e paragraphe.

[2] Ibid.

[3] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, préambule 12e paragraphe.

[4] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, article 3.

[5] Ibid., article 4.

[6] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, article 7.

Quant au gouvernement de la transition, il est dirigé par un premier ministre nommé par le président de la transition[1]. Le gouvernement de la transition est constitué de vingt-cinq membres au plus[2].

Enfin, la charte de la transition consacre l'existence d'un « Conseil national de transition », organe législatif de la transition[3]. Ce conseil national de transition « exerce les prérogatives définies par la présente Charte et la Constitution du 25 février 1992 »[4].

Il est composé de toutes les forces vives de la nation (Forces de Défense et de Sécurité, les représentants du Mouvement du 5 Juin - Rassemblement des Forces patriotiques (M5-RFP), les partis et regroupements politiques, les organisations de la société civile, les centrales syndicales…). Il est dirigé par un militaire, le numéro deux de la junte[5], élu au poste de président du conseil national de transition le 5 décembre 2020.

Ainsi donc, le président de la transition est bien un civil. L'exigence de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est remplie. Pour la forme. En réalité, les hommes chargés de conduire le Mali jusqu'aux prochaines élections générales, programmées dans dix-huit mois, sont tous des officiers de l'armée.

En résumé, il faut noter que l'actualité malienne est dominée par une crise sans précédent dans l'histoire du pays, profonde et complexe. Naguère modèle de démocratie africaine ces vingt dernières années, le Mali s'enfonce dans l'instabilité politique tandis que la rébellion au Nord, dominée par des groupes islamistes radicaux, coupe le pays en deux. Que ce soit dans les régions du Sahara ou à Bamako, la violence avec laquelle la situation se dégrade est inédite, étonnante et sans précédent.

[1] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, article 11.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 13.

[4] Décret n°2020-0072/PT-RM du 1er octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition, article 11.

[5] …qui a dirigé le pays après le putsch du 18 août 2020.

Paragraphe II : Historique des collectivités territoriales et de la décentralisation

Les mutations politiques et économiques intervenues dans le monde depuis la chute du mur de Berlin en 1989 et des démocraties populaires d'Europe de l'Est a ouvert la voie vers une plus grande uniformisation des systèmes économiques et politiques dans le monde suivant le modèle occidental de libéralisme et de démocratie[1].

Dès lors, les concepts de « démocratisation »[2] de la vie politique, de « libéralisation de l'économie »[3] ou de « bonne gouvernance »[4] et de « décentralisation » territoriale se sont imposés comme des concepts fédérateurs de l'ensemble des dynamiques économiques et politiques d'uniformisation du monde autour de l'économie de marché et du libéralisme politique qui traversent les pays du monde[5].

Entrainée dans cette vague de démocratisation au début des années 1990, l'Afrique subsaharienne n'échappe pas à la règle qui veut que démocratisation se conjugue invariablement avec décentralisation[6]. Il faut dire qu'elle est imposée à l'Afrique subsaharienne par la communauté internationale, le FMI et la Banque mondiale qui ont saisi l'opportunité offerte par les mutations pour imposer la démocratisation et la libéralisation économique aux pays africains déjà confrontés à une crise multidimensionnelle[7]. Concrètement, ces organisations internationales conditionnent leur aide financière aux pays du Sud en difficulté à

[1] Nassirou Bako-Arifari, *Décentralisation et rapport global-local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale,* http://journals.openedition.org/apad/541, consulté le 29 juin 2019.

[2] Ladislas Nze Bekale, *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Benin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal),* EPU, éditions Publibook, 2014. p. 15.

[3] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 15.

[4] Ibid.

[5] Nassirou Bako-Arifari, op. cit., consulté le 29 juin 2019.

[6] A propos de la décentralisation, René Otayek affirme que la décentralisation s'est imposée clairement comme *« une norme universelle, étroitement associée à l'universalisation d'une autre norme, la démocratie de marché, unique produit désormais disponible sur le marché du design institutionnel et idéologique depuis l'effondrement du modèle soviétique ».* Voir, René Otayek, *Décentralisation comme redéfinition de la domination autoritaire ? quelques réflexions à partir des situations africaines*.
http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/otayek.pdf, consulté le 29 juin 2019.

[7] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 15.

la mise en œuvre de programmes de réformes libérales. A ces influences de la communauté internationale et des institutions financières internationales, il faut ajouter que l'accentuation de la décentralisation est aussi le résultat de l'ouverture démocratique qui coïncide en Afrique francophone avec le réveil des mouvements de contestation visant à contrebalancer l'excessive centralisation dont étaient empreintes les administrations centrales depuis l'indépendance de 1960.

Pour cela, une certaine réforme de l'Etat dont la décentralisation territoriale est l'un des modes d'organisation administrative s'impose. Cette réforme ne se limitera pas à résoudre uniquement un problème de politique de développement, mais, devra résoudre aussi une crise politique. Lors des débats sur la réforme de l'Etat, la plupart des pays d'Afrique francophone choisissent l'Etat unitaire inspiré du modèle français.

La conséquence immédiate est l'introduction dans les textes législatifs précités, des principes de libre administration (telles qu'exigées par la communauté internationale) et du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, pilier important des réformes institutionnelles.

Depuis les années quatre-vingt-dix, ce « concept de décentralisation a progressivement fait son chemin. Que ce soit par choix ou du fait de pressions externes, la grande majorité des pays du tiers [monde] s'oriente […] vers une certaine décentralisation, avec cependant des degrés d'engagement divers »[1]. On peut en dire autant pour les résultats[2].

Si les règles sont les mêmes pour tous les pays d'Afrique francophone, il peut être intéressant d'analyser attentivement l'évolution de ces politiques au Mali. A la suite de l'introduction de la conditionnalité imposée par la communauté internationale, la phase de préparation du contrôle (parfois considérée comme archaïque ou en tout cas comme un empiètement désuet sur l'autonomie de ces dernières) de l'Etat sur les collectivités territoriales débute. Les méthodes adoptées pour l'organisation et l'exécution de ce contrôle auront un impact sur sa finalité.

L'élection à la présidence de la République de Alpha Oumar Konaré, le 26 Avril 1992, marque une phase nouvelle dans le paysage politique malien. Elle est notoirement marquée par la loi phare « déjà citée » de la grande réforme administrative, dont la décentralisation constitue le

[1] Commission européenne, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance dans les pays tiers,* collection Outils et méthodes, Bruxelles, 2007, p. 1., cité par Ladislas Nze Bekale, op.cit., p.16.

[2] Ibid.

principal enjeu. Il s'agit de la loi n° 93–008 du 11 février 1993, qui détermine les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maliennes. Cette dernière sera par la suite révisée et réadaptée - nous y avons déjà fait allusion- par différentes lois adoptées en 1995, puis au cours des années 1996, 1998 et plus récemment en 2012 et en 2017.

Mais, il ne faut pas s'y tromper, le principe de la décentralisation qui a été vécu comme une innovation, voire une révolution dans la sous-région, a déjà fait l'objet de réflexions de la part des plus hautes instances depuis le Dix-huitième siècle.

On peut notamment se référer très utilement aux travaux de Karim Traoré et de Brehima Kassibo, pour constater que l'on retrouve cette idée décentralisatrice dans la pensée des grands empereurs du Mali[1]. On peut aussi citer nombre de réformes ayant eu un impact sur les organes et les mécanismes de décentralisation que le Mali va connaître dès les lendemains de la colonisation française. Bien qu'elles interviennent, il est vrai, de façon discontinue jusqu'à la grande réforme administrative du 11 février 1993.

C'est d'abord la conquête coloniale, avec la création, en 1880, du commandement supérieur français du haut fleuve (embryon du futur Soudan français) ayant pour siège Médine puis Kayes (en 1881), et l'adoption de différents traités dont celui du 14 janvier 1891, qui vont profondément modifier l'administration des territoires maliens. Cette intervention du pouvoir colonial, qui est imposée aux organisations territoriales, vise des objectifs divers.

Il s'agit d'abord, de placer les territoires sous le protectorat[2] de la France. Ensuite, l'administration des villes suggère une politique d'assimilation constamment adaptée à leur croissance.

---

[1] Bréhima Kassibo, *La Décentralisation au Mali : État des Lieux* : http://journals.openedition.org/ apad/579, consulté le 18 juin 2019.

Karim Traoré, Thèse, op.cit., p. 7.

[2] Dans certaines zones du Mali, le colonisateur français préfère maintenir en place un gouvernement distinct de celui de la métropole. C'est le cas de San où une organisation relativement structurée existait avant l'arrivée des Français. Il s'agit alors d'un protectorat. Voir par exemple, les articles I à IV du traité signé le 14 janvier 1891 par le capitaine français Monteil avec Almamy Lassana Tera. Il s'agit d'un traité de paix selon lequel «*Almamy de San, en son nom et au nom de ses successeurs, place son pays sous le protectorat de la France, la France reconnaît l'indépendance de la ville de San sous l'Almamy actuel et ses successeurs. Elle s'engage à protéger par tous les moyens en son pouvoir les commerces des caravanes. Le commerce sera entièrement libre à San comme il est présentement*..... ». En ce sens, voir, les articles 1, 2, 3, et 4 du traité signé le 14 janvier 1891, op.cit. Voir également https://www.persee.fr/doc/caoum_0373-5834_1959_num_12_47_2125 consulté le 1er juillet 2018.

Enfin, l'objectif est d'administrer les colonies en rapprochant les populations de l'administration coloniale et en mettant les équipements de base à leur disposition. Il s'agit de mettre en place des structures de relais pour un meilleur fonctionnement, étant entendu que l'installation coloniale a provoqué une rupture dans les usages de la société malienne, en mettant en place de nouveaux modes de fonctionnement et d'administration du territoire.

Une fois les populations intégrées dans le système, le mouvement sera irréversible et ce sera la justification à de nouvelles restrictions à la capacité des villes et, pour le pouvoir colonial, « le moyen juridique d'annihiler toutes [velléités autonomistes locales] au profit de la centralisation »[1].

Il faut ajouter que le contrôle des finances locales par lequel se manifestent les premières interventions du pouvoir colonial dans la vie locale avait pour but d'assurer une saine gestion des biens des territoires. Il offrait l'avantage de faire connaître les ressources communales aux représentants du pouvoir colonial et aussi de permettre une prise en charge des besoins d'intérêt général, en échange desquels les collectivités devaient transférer leurs recettes au pouvoir en tant que contribution à la communauté impériale dont elles font partie.

Un arrêté du gouverneur général du 1er janvier 1911 précité est aussi considéré comme une réforme phare du pouvoir colonial ayant impacté les organes et les mécanismes de décentralisation que le Mali va connaître, dès les lendemains de la colonisation française. On assiste à l'apparition de « communes mixtes »[2] et à la déconcentration des modes de désignation des maires et des adjoints dans ces communes-mixtes[3] créées à cet effet. Concrètement, cet

---

La France dominante était alors censée protéger le gouvernement et le territoire de San avec son plein consentement. Mais, en réalité, la soumission est presque aussi complète que dans les autres parties du pays déjà colonisées. Le gouvernement local avait peu de pouvoir et de liberté.

[1] Guy Melleray, Thèse, op. cit. p. 2. On reprend ici l'analyse développée par Melleray à propos de la France au Moyen âge.

[2] La commune mixte était une circonscription de la France d'outre-mer pendant la période coloniale au Mali ainsi que dans plusieurs autres colonies. On dénombre à l'origine deux communes-mixtes. Puis, après, il y en aura six au maximum.

[3] La commune mixte est en effet envisagée comme un véritable outil de colonisation dans la mesure où elle s'étend vers l'intérieur du pays, là où les communes de plein exercice n'existent pas ou sont peu développées. La mise en contact des populations maliennes et françaises constitue la condition d'une poursuite de la mise en peuplement de la colonie mais surtout d'une prise d'autonomie progressive en matière politique. Si cette dernière, héritière du modèle métropolitain, est régie par un maire et un conseil municipal, la commune mixte en revanche est sous la responsabilité d'un administrateur nommé qui préside une commission municipale.

arrêté déconcentre les modes de désignation des maires et des adjoints des communes-mixtes en les confiant désormais à un lieutenant-gouverneur, lequel propose la nomination des maires au gouverneur général. Le pouvoir colonial de 1919 instaure la nomination du maire[1] et l'élection des conseillers municipaux par un collège électoral unique.

La loi française n° 55-1489 du 18 novembre 1955 qui prévoit la création de communes de plein exercice par décret pris sur les rapports du ministre de la France d'Outre-mer après avis de l'assemblée territoriale intéressée, reconnaît la personnalité civile de la commune dont le maire est à la fois représentant de l'Etat et exécutif du conseil municipal. Les premières communes de ce genre sont constituées dans un premier temps à Bamako et Kayes, puis à Mopti. Cette même loi du 18 novembre 1955 opère implicitement la même reconnaissance au profit des communes mixtes de Kita Kati, Koulikoro, Koutiala, San, Tombouctou et Gao en leur ouvrant la possibilité d'ester en justice, et la reconnaissance de la propriété de leurs biens. Le décret du 30 janvier 1959 confirme cette constitution du régime juridique des communes : il organise l'élection au suffrage universel du conseil municipal en prévoyant son renouvellement tous les cinq ans. Par un décret n° 43/DI portant organisation des villages au Soudan et créant des conseils de village[2], le village est reconnu comme l'unité administrative de base dans la République soudanaise. Il est administré par un chef de village et un conseil de village élu pour 5 ans au scrutin de liste majoritaire à un tour par les électeurs de sexe masculin du village.

La loi du 7 juin 1960 qui confirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal, reconnaît l'autonomie communale, et pour la première fois, l'existence de la République soudanaise et de ses collectivités territoriales. Cette loi du 7 juin 1960 établit ainsi que le territoire de la République soudanaise s'articule en régions, cercles, arrondissements, communes et villages pour les populations sédentaires et en tribus et fractions pour les populations nomades. Modibo Keïta devient ainsi le premier maire élu de Bamako. Aux maires, suppléés désormais par des adjoints élus, on confère l'usage et les règlements des attributions

[1] Fonctionnaire civil à épaulettes et nommé par le gouverneur général, le maire ou l'administrateur-maire de la commune mixte a la charge des territoires immenses de Bamako et de Kayes. Il est assisté dans ses tâches par des maires adjoints et des personnels de bureaux. Son autorité est relayée dans les circonscriptions par des conseils de notables indigènes qui ont la charge de représenter l'autorité coloniale dans les circonscriptions administratives. Il préside la commission municipale qui rassemble les adjoints français et maliens mais aussi des conseillers municipaux au prorata du nombre d'habitants. Outre ses nombreuses fonctions, l'administrateur se singularise par rapport aux adjoints et notables indigènes par la détention de pouvoirs disciplinaires.

[2] Décret N° 43/DI portant organisation des villages au Soudan et créant des conseils de villages

administratives qui évoquent celles des maires français : publier les ordres du pouvoir colonial, contrôler leur exécution, assurer la police, participer à la justice comme auxiliaires magistrat conciliateur, le droit et le devoir de négocier avec les chefs locaux etc.

Toutefois, l'administration coloniale conserve encore des pouvoirs exceptionnels. Les communes rurales doivent accomplir un « stage financier »[1] sous le contrôle du gouverneur général français. Le statut de ces collectivités rurales est en ce sens en suspens. C'est dans ce contexte que la décolonisation municipale appelle des réformes lors de l'indépendance.

A l'indépendance du Mali de 1960, (éclatement de la Fédération du Mali) la décentralisation prend une nouvelle forme par l'émergence d'un concept de régionalisation du pays. Intervenant dans le contexte de l'indépendance du pays, au bénéfice de l'élection à la présidence du premier président de la République, Modibo Keita, la Constitution du 22 septembre 1960 reconnaît l'existence de toutes les collectivités territoriales auxquelles elle confère la personnalité civile et le droit de « s'administrer librement »[2] dans le cadre des lois de la République. La Constitution de 1960 qui consacre la première République du Mali, précise également que les collectivités territoriales de la République du Mali sont constituées par « les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions[3] nomades »[4].

La notion de régionalisation induit une nouvelle formalisation, avec notamment la loi n°66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant sur le code municipal au Mali, qui crée les commissaires régionaux[5] de la République, auxquels sont confiés des pouvoirs exceptionnels qui, s'ils sont justifiés par les circonstances de l'indépendance, témoignent néanmoins des premiers balbutiements d'une décentralisation territoriale malienne.

Dans des circonstances déjà évoquées, la Constitution de 1960 est abrogée et une ordonnance du 28 novembre 1968 tient lieu de Constitution provisoire. Cette ordonnance suspend les conseils municipaux existants auxquels elle substitue des délégations spéciales nommées par

[1] Georges Léglise, *L'organisation municipale en Afrique,* Encyclopédie mensuelle d'Outre-mer n°77 (janvier 1957), p. 1.

[2] Alinéa 1 de l'article 41 de la Constitution du 22 septembre 1960.

[3] Les fractions sont des fragments de résidences, le plus souvent affiliées à un village. Les fractions sont plus nombreuses dans le Nord du Mali à cause du nomadisme.

[4] Ibid.

[5] En effet, les commissaires régionaux vont devenir, par la suite, les préfets de région et de cercle.

décret et jugées plus favorables aux idées du régime militaire. Ces délégations spéciales ont vocation à représenter à elles seules l'administration.

Dans les collectivités territoriales, elles sont le dépositaire des pouvoirs de la République. Comme les gouverneurs des régions et cercles, elles sont nommées par décret du Président de la République et placées sous l'autorité directe du ministre malien de l'Intérieur. Les délégations spéciales ont une double fonction. D'une part, elles jouent un rôle important dans le fonctionnement des institutions dites décentralisées en tant qu'agent du pouvoir local. D'autre part, elles exercent localement les fonctions réservées à l'État malien. De ce point de vue, leurs fonctions ont été considérablement augmentées dans la mesure où l'État ne retient plus que des affaires limitativement énumérées. Par contre, grâce à la politique de déconcentration réalisée par l'ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 du Comité militaire de libération nationale (CMLN), leurs pouvoirs de décision ont été augmentés.

Dans les matières énumérées par ce texte, le ministre de l'Intérieur peut par voie d'arrêté leur transférer certaines de ses attributions. Elles ne peuvent cependant agir que dans les limites des instructions du gouvernement. Comme dépositaires des pouvoirs de la République, ces délégations spéciales sont chargées de gérer toutes les matières réservées : services publics, justice, police, etc. Elles assurent également la liaison entre le gouvernement et les populations, ainsi que la coordination générale des activités locales.

Comme précisé plus haut, après l'adoption de la Constitution du 2 juin 1974, on constate qu'au niveau local, la logique centralisatrice perdure largement au Mali[1]. Malgré la consécration en droit du principe de décentralisation par la Constitution et la mise en œuvre de réformes du 12 juillet 1977 visant à contrebalancer l'excessive centralisation dont étaient empreintes les administrations après l'indépendance, la décentralisation peine largement à s'affirmer dans les faits[2]. En effet, si une volonté de multiplication des structures héritées de la colonisation se fait jour, il n'est aucunement question d'opérer une remise en cause de la répartition des missions et des attributions des services[3].

[1] Dominique Darbon, Thèse de doctorat en Science politique, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains*, Université de Bordeaux, soutenue en 1991, p. 98., Voir aussi Gérard Conac, *Le développement administratif des Etats d'Afrique noire,* in Gérard Conac (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire,* collections. La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris, 1979, p. 15.

[2] Noël Diarra, Thèse, op.cit., p. 51.

[3] Bénédicte Fischer, Thèse, op.cit., p. 79.

Cette réticence du régime militaire de l'époque s'expliquerait notamment par la crainte de voir s'affirmer « des pouvoirs locaux susceptibles de porter atteinte à l'unité du pays, dans une période fragile de construction du pays »[1]. A ce sentiment s'ajoutent une volonté d'efficacité administrative afin de porter les politiques de développement et d'intégration nationale, ainsi qu'un manque de confiance des dirigeants, pour le plus souvent formés à l'école coloniale, à l'égard de gestionnaires locaux[2].

Mais, le 12 juillet 1977, première étape vers le retour à une vie constitutionnelle normale (régime civil), les autorités annoncent un nouveau découpage administratif, suivant l'ordonnance 77-44/CMLN du 12 juillet 1977 du Comité militaire de libération nationale (CMLN). De nouvelles régions et de nouveaux cercles sont créés, puis la ville de Bamako est érigée en district subdivisé en six communes. L'organisation territoriale malienne prend donc une nouvelle forme par l'émergence d'un concept de régionalisation du pays. Néanmoins, l'ordonnance du 12 juillet 1977 et les divers textes adoptés à la suite de cette réforme administrative soumettent les collectivités à une tutelle de l'Etat et du Parti[3] dont le rôle est de contrôler, et de coordonner dans le cadre des régions militaires, l'action de l'autorité civile de police et celle de l'armée lorsqu'il est fait appel à elle pour le maintien de l'ordre. Ces textes sont notamment les suivants :

- la loi du 2 mars 1966 précitée ;
- l'ordonnance n°78-48 C.M.L.N du 25 septembre 1978 portant création d'une direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales (D.N.I.C.T) ;
- le décret n°280 P.G.R.M du 25 septembre 1978 portant attributions et organisation de la direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales (D.N.I.C.T) et son arrêté

[1] Bénédicte Fischer, Thèse, op.cit., p. 79.

[2] Ibid.

[3] Les collectivités territoriales n'échappent pas à la tutelle du Parti parce que celui-ci intervient dans la désignation des élus territoriaux. En effet, c'est une conséquence de la primauté constitutionnelle du Parti sur les organes de l'Etat. Cette primauté est consacrée par les articles 1et 5 de la Constitution du 2 juin 1974[3]. L'article 5 (précité) de cette Constitution du 2 juin 1974 déclare notamment que « *le Parti concourt au suffrage universel* ». Selon Karim Traoré, l'article 5 établit de fait, une « *mainmise du Parti sur les élections* » nationales et locales, puisque, précise-t-il, les autorités locales sont notamment *« élues conformément à cette disposition constitutionnelle* ». Voir, Karim Traoré, Thèse, op.cit. p. 73.

d'application n°3064 S.E.P.I du 5 octobre 1978 fixant les attributions détaillées des divisions et sections de la D.N.I.C.T. ;

- le décret n°203 du 8 novembre 1977 déterminant les conditions de nomination et les attributions des chefs des circonscriptions administratives et des chefs de village et de fraction ;

- Le décret n°31 P.-R.M. du 31 janvier 1980 déterminant les conditions de nomination et les attributions des autorités administratives du district de Bamako[1].

Tous ces textes attribuent la tutelle des collectivités territoriales aux différentes autorités administratives de l'Etat.

En 1978, l'institution de la direction nationale de l'aménagement du territoire de l'intérieur et des collectivités territoriales (D.N.A.T) parie sur l'idée que l'aménagement du territoire est, en termes de développement économique et social, le corollaire d'une certaine décentralisation, et aboutit, à l'agrégation des comités régionaux d'expansion[2].

Puis le décret du 31 janvier 1980 déterminant les conditions de nomination et les attributions des autorités administratives du district de Bamako, transforme les sept régions du pays en des régions économiques de programme qui deviennent, par ce même décret du 31 janvier 1980, des circonscriptions d'action régionale. Un fonds de développement régional local (FDRL), issu de la perception de taxes et d'impôts divers est également mis en place par le décret précité pour financer les programmes régionaux et locaux de développement.

Cependant, face à l'élite locale, l'administration centrale demeure maîtresse du jeu en contrôlant et en canalisant l'utilisation de ces fonds vers des actions qu'elle juge prioritaires. En fait, la réforme de 1977 a abouti à l'agrégation des comités régionaux d'expansion. En ce sens, Bréhima Kassibo précise que « la réforme de 1977 a abouti à une déconcentration très poussée de l'administration assimilable à une planification du développement, en direction des

[1] On remarque que les textes attribuent l'exercice de la (même) tutelle des collectivités à différentes autorités de l'Etat et au Parti.

[2] L'année 1978 est une année particulière de reconnaissance des comités d'expansion économique au Mali.
En effet, institués par l'ordonnance du 12 janvier 1977 (précitée), ces comités sont chargés de mettre en œuvre le programme de développement local, d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social mis en place par l'Etat.

circonscriptions, sans pour autant réaliser la décentralisation qui avait été préconisée comme l'objectif ultime »[1]. Le milieu rural a complètement échappé à la décentralisation.

Selon Bénédicte Fischer, cette réticence « des élites au pouvoir, après les indépendances, s'explique notamment par leur crainte de voir s'affirmer des pouvoirs locaux susceptibles de porter atteinte à l'unité du pays, dans une période fragile de construction du pays »[2]. À ce sentiment, on peut ajouter une volonté d'efficacité administrative afin de porter les politiques de développement et d'intégration nationale[3]. Enfin, on peut supposer un manque de confiance des dirigeants du régime militaire à l'égard des gestionnaires locaux ou encore le souci de préserver la paix dans les périodes où la situation intérieure est insurrectionnelle.

Après la fin de la Deuxième République, la Constitution du 25 février 1992 est adoptée et précise fondamentalement, dans son article 97 précité, que « les collectivités territoriales [de la République du Mali] sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi ». Selon l'article 98, en effet, « les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

La consécration en droit du principe de décentralisation par la Constitution de 1992 va profondément modifier l'administration des collectivités territoriales maliennes. La loi du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales au Mali parie sur l'idée que la libre administration des collectivités territoriales est, en termes de développement économique et social, le corollaire d'une très bonne décentralisation. Concrètement, cette loi reconnaît[4] comme collectivités territoriales, les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes urbaines et rurales. Il y a donc trois niveaux de collectivités territoriales. Les régions qui se divisent en cercles, les cercles en communes urbaines ou rurales et les communes en quartiers pour les villes et en villages ou fractions pour les zones rurales. La région, le district de Bamako, le cercle et la commune urbaine ou rurale sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière[5]. Ces collectivités territoriales sont « créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi »[6] qui fixe leurs limites territoriales et leurs noms.

[1] Bréhima Kassibo, *La décentralisation au Mali : Etat des lieux*, op.cit., consulté le 18 juin 2019.

[2] Bénédicte Fischer, Thèse, op.cit., p. 79.

[3] Ibid.

[4] Loi n°93-008 du 11 février 1993, article 2 « *Les collectivités territoriales sont créées dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire national* ».

[5] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., chapitre I, Dispositions générales, article 1.

[6] Ibid., article 2.

Les principes de la dévolution des biens des collectivités sont également déterminés par la loi[1]. De plus, le législateur de 1993 charge ces collectivités territoriales de la mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local[2]. Enfin, le législateur de 1993 charge chaque collectivité territoriale de régler par délibération ses affaires propres[3]. Mais, il exige que tout transfert de compétences à une collectivité soit accompagné « du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences »[4].

Simultanément à cette mouvance décentralisatrice, les collectivités territoriales continuent d'être l'objet de réformes dans les années 1995 : la loi du 20 mars 1995[5] crée le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales. Elle s'applique, en effet, au personnel nommé dans les emplois permanents et titularisés dans les grades de la hiérarchie administrative des collectivités territoriales. Il s'agit notamment des secrétaires généraux, des chefs des services propres des collectivités et de leurs adjoints. Cette loi garantit le statut de fonctionnaires territoriaux par l'uniformisation de leur situation administrative avec celle des fonctionnaires de l'Etat.

La loi du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales instaure l'élection au suffrage universel des conseillers municipaux et des conseillers de cercle et de région, définit le ressort des affaires locales et détermine les matières à décentraliser en termes de compétences et ressources au niveau des collectivités territoriales décentralisées. La collectivité territoriale est administrée par une dualité d'organes, l'un délibérant, représenté par le conseil territorial composé de membres élus par les citoyens, l'autre exécutif territorial représenté par le maire et ses adjoints pour la commune, le président et ses adjoints pour le conseil de cercle et le président du conseil régional et ses adjoints pour la région, élus par leurs pairs. Les élections au conseil communal ont lieu dans les conditions fixées par le code électoral et suivant un régime électoral différent selon que la collectivité a au moins dix mille habitants ou plus, cent mille habitants pour le cercle, et deux cent mille habitants pour la région. Mais, le nombre de membres du conseil varie selon la collectivité territoriale[6].

[1] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., article 2.

[2] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., article 3.

[3] Ibid., article 4.

[4] Ibid.

[5] Loi n°95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales au Mali.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, voir les articles 5, 79 et 146.

La loi du 12 avril 1995 affirme également le principe de l'élection des maires par le conseil municipal et reconnaît l'autonomie communale en prévoyant désormais que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune[1]. Cette loi affirme le même principe pour les présidents de conseils de cercle et de région qui sont élus respectivement par le conseil de cercle pour le président de conseil de cercle et le conseil régional pour le président du conseil régional.

Simultanément, les collectivités territoriales continuent d'être l'objet de réformes dans les années qui vont suivre : la loi du 31 décembre 1996 crée un statut particulier au bénéfice du district de Bamako, le dotant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En effet, le district de Bamako est divisé en six communes. L'organe exécutif est composé du maire du district, président du conseil, et de deux adjoints. Le conseil du district est composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseils communaux du district[2].

La loi du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales allège l'approbation préalable des représentants de l'Etat sur les actes des collectivités, et réduit le nombre des délibérations des conseils territoriaux soumises à cette approbation.

Le grand problème de la décentralisation malienne à cette étape de son parcours, c'est d'opérer le transfert de pouvoirs et de ressources aux responsables des collectivités décentralisées afin de leur assurer un champ d'actions qui leur confèrera légitimité et responsabilité aux yeux des populations qui les ont choisis. Depuis la mise en place des organes exécutifs des collectivités décentralisées, ceux-ci n'ont cessé de réclamer, en se basant sur les textes, le transfert de domaines, de pouvoirs et de ressources, afin de participer pleinement à l'exercice de leurs fonctions. En effet, la nouvelle loi du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales attribue un domaine[3] propre aux collectivités

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 14.

[2] L'article 4 de la loi du 31 décembre 1996 fixe le nombre de représentants par conseil communal comme suit : 3 représentants pour les communes de moins de cent mille habitants, 4 représentants pour les communes de cent mille à cent cinquante mille habitants et un représentant par tranche de soixante-quinze mille en sus pour les communes de plus de cent cinquante mille habitants.

[3] Le domaine des collectivités territoriales comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine des collectivités territoriales se compose de l'ensemble « des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit par lesdites collectivités territoriales ou attribués à celles-ci par la loi ». Voir loi du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, article 1.

territoriales sur lequel elles sont libres d'exercer leurs compétences. Depuis la promulgation de ces lois, aucun décret d'application n'a vu le jour. La non-application des textes a créé une situation de méfiance entre l'État et les collectivités territoriales qui s'accusent mutuellement du retard apporté dans les transferts.

Le haut conseil des collectivités territoriales (HCCT) qui est consacré par la Constitution[1] et est devenu le représentant attitré de toutes les collectivités territoriales décentralisées demande donc à l'État l'adoption de textes réglementaires dans ce domaine. Une lettre n° 313-96-AN-RM du 5 mai 2003 du secrétaire général de l'assemblée nationale est adressée au ministre de l'administration territoriale et au haut conseil des collectivités territoriales leur demandant de faire le point de la situation des transferts et il est envisagé de saisir l'assemblée nationale sur la question[2].

En réponse à la lettre du 5 mai 2003 envoyée par le secrétaire général de l'assemblée nationale, le secrétariat du haut conseil des collectivités territoriales a énoncé les compétences réellement transférées par le gouvernement aux collectivités locales.

Il s'agit du développement régional et local, dont la conduite leur a été confiée par l'article 3 de la loi n°93-008 du 11 février 1993. En effet, sous la Deuxième République, la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement relevaient des prérogatives de l'administration déconcentrée (ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali) à travers les comités et conseils de développement.

La loi n°93-008 du 11 février 1993 abroge cette ordonnance et ces attributions : les organes décentralisés sont chargés de la promotion du développement territorial pour favoriser l'émergence des initiatives au niveau des acteurs locaux.

[1] Voir la Constitution malienne du 25 février 1992, article 99 : « *Le Haut Conseil des Collectivités* [territoriales] *a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le Gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisie sur le bureau de l'Assemblée Nationale. - Le Gouvernement est tenu de saisir pour avis le Haut Conseil des Collectivités* [territoriales] *pour toutes actions concernant les domaines cités dans le présent article* ».

[2] En réalité, il est prévu d'interpeller le gouvernement sur les compétences réellement transférées, et à transférer aux collectivités territoriales.

Ensuite, viennent les ressources budgétaires pour assurer le développement local et régional tirées des ressources fiscales. Cependant, la difficulté de recouvrement des taxes de développement local et régional (TDRL)[1] semble devenue un problème crucial pour les entités décentralisées et pour l'administration qui se rejettent mutuellement la faute.

Le haut conseil des collectivités territoriales invoque pour sa défense « l'inadaptation des textes, tant au niveau de l'autorité de recouvrement que des moyens mis à la disposition du conseil municipal pour sa perception, la persistance de l'incivisme fiscal hérité de la démocratisation du pays, et la faiblesse de l'autorité »[2] (État et collectivités territoriales) qui hésite à utiliser les moyens de contrainte.

En retour, l'Etat (à travers le ministre de l'administration territoriale) fustige « la lenteur dans l'élaboration et l'exécution des budgets des collectivités territoriales qui excèdent les délais légaux et sont sujets à de multiples rejets »[3] de la part de l'autorité de tutelle parce qu'inadéquats. En outre, la non-maîtrise par les collectivités locales des procédures d'exécution budgétaire axées sur les principes de la comptabilité publique incluant l'unicité de caisse devient une entrave au décaissement de sommes en cas de besoin (non-disponibilité des fonds communaux affectés à d'autres usages).

Il souligne aussi « le manque d'implication des autorités des collectivités territoriales pour des raisons électoralistes, une attitude de retrait ayant pour but de se concilier les voix de leurs électeurs » à l'heure du bilan. Les responsables de ces entités sont enclins à considérer que le développement local est affaire de l'État, ils attendent tout de l'extérieur (État, ONG, partenaires du développement).

La décentralisation est donc appelée de nouveau pour avoir un second souffle. Et, c'est après moult discussions, sondages, consultations, pendant des années[4], qu'un forum national sur la

[1] La taxe de développement régional et local (TDRL) est un élément de la fiscalité locale. Elle est due par toutes les personnes âgées de plus de 14 ans résidant au Mali ou y fixant leur résidence dans le courant de l'année d'imposition. Voir, code des impôts du Mali, article 152.

[2] En ce sens, voir lettre n° 313-96-AN-RM du 5 mai 2003.

[3] Ibid.

[4] Qui ont conduit, d'abord, à l'adoption des lois relatives aux ressources fiscales des collectivités territoriales, aux fonds d'appui aux collectivités territoriales, aux ressources du district de Bamako, et plus tard, à l'adoption d'un nouveau code des collectivités territoriales en 2012 : - la loi n°00-044 / du 07 juillet 2000 / déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions- loi n° 96-058 / AN-RM déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent - la loi n° 06 - 043 du 18 aout 2006 / portant

décentralisation a lieu à Bamako, du 27 au 30 juin 211, à l'issue duquel une nouvelle étape est annoncée lors du discours du président prononcé à Bamako le 30 juin 2011 lors de sa traditionnelle conférence de presse. On annonce trois importants projets de loi.

Le premier projet de loi, comptant deux-cent quatre-vingt-dix-huit articles, est déposé sur le bureau de l'assemblée nationale le 26 janvier 2012 : il s'agit de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales. Elle vise à clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat, à conforter la dynamique urbaine et fait de la région « un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et l'Etat »[1]. La loi n°2012-007 du 7 février 2012 « abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali et ses lois modificatives subséquentes »[2], remplace le terme « assemblée régionale »[3] par celui de « conseil régional »[4], et prévoit que les délibérations des conseils territoriaux « sont exécutoires dès leur publication »[5]. Mais, quelle que soit la part de vérité contenue dans le caractère exécutoire, la tutelle a toujours « une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité »[6] qu'elle tient de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales[7], qui complétait la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre des collectivités territoriales modifiée.

A ce sujet, il faut rappeler que, moins d'un mois avant l'adoption de la n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, la loi n°93-008 du 11 février a fait l'objet d'une modification : il s'agit de la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des

statut des élus des collectivités territoriales - loi n° 07-072 du 26 décembre 2007 / relative au fonds national d'appui aux collectivités territoriales.

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, article 146.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, article 298.

[3] Voir loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., Titre II la région, chapitre I l'assemblée régionale, les articles 123 à 169.

[4] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, op.cit., Titre III, Chapitre I article 147 à 213.

[5] Ibid., les articles 23, 98 et 165.

[6] Ibid., article 277.

[7] Rappelons que la loi n°2012-007 du 7 février 2012 « abroge toutes dispositions antérieures contraires de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali et ses lois modificatives subséquentes.

collectivités territoriales. Huit des trente articles de la loi n°93-008 du 11 février ont concernés. Ces modifications portent essentiellement sur les dispositions générales (de la loi n°93-008 du 11 février 1993), la mise à disposition du personnel de l'Etat aux collectivités territoriales, et sur l'exercice de la tutelle. Par exemple, dans les dispositions générales, il n'est plus question de dire que loi de création des collectivités territoriales « fixe leurs limites territoriales et leurs noms »[1], mais qu'elle fixe « le nom et le ressort administratif des collectivités »[2].

L'article 2 du chapitre I portant dispositions générales prévoit désormais que « les collectivités territoriales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi. La loi de création fixe le nom et le ressort administratif des collectivités. Le changement de nom et de chef-lieu d'une collectivité et ainsi que la modification du ressort administratif sont fixées par la loi ».

Cet article prévoit également que la « dévolution des infrastructures aux collectivités territoriales s'effectue [désormais] par une décision du représentant de l'Etat dans la région »[3].

En matière de tutelle, un nouvel alinéa apparaît également dans l'article 19 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 : « le ministre de l'administration territoriale et des Collectivités Locales assure la tutelle des collectivités Régions et du District de Bamako ».

Un guide pratique d'exercice de la tutelle des collectivités territoriales est également réalisé par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales. C'est « un important outil de travail dont la conception, l'adoption et la mise en œuvre sont inscrites dans un plan d'action de renforcement de la tutelle du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales adopté en janvier 2012, pour la période 2012-2014 »[4].

Au cours de cette période de fin du deuxième quinquennat du président Amadou Toumani Touré, on relève également l'adoption des deux autres projets de loi, comptant quatre articles pour le premier et 7 articles pour le second, par l'assemblée nationale en sa séance du 26 janvier 2012 : il s'agit de la loi n°2012-017du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali et la loi n°2012-018du 02 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal.

[1] Loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, article 2.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] http://mdv.gouv.ml/documentation/guides/GUIDEPRATIQUEEXERCICEDELATUTELLE.pdf, consulté le 2 juillet 2017.

La première loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali compose « le territoire de la République du Mali […, en] dix-neuf (19) Régions »[1] plus « le District de Bamako »[2] et renvoie la détermination des « Cercles et les Arrondissements composant chaque Région »[3] à une loi ultérieure. Les « Régions déjà existantes conservent leurs numéros d'ordre »[4].
La deuxième loi n°2012-018 du 02 mars 2012, adoptée le même jour que la première[5], porte sur la création des cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal[6]. Elle subdivise ces régions ainsi créées en cercles qui sont également subdivisés et répartis en arrondissements.

Le nombre de régions passe ainsi de huit à dix-neuf sur une période de 5 ans[7]. Le nombre de cercle des nouvelles régions créées passe également de treize à vingt-quatre. Celui des autres nouvelles régions sera, « déterminé [ultérieurement] par la loi ». C'est ce que prévoit l'article 3 de la loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali : « un numéro sera affecté aux autres Régions au fur et à mesure de leur mise en place, suite à la détermination des Cercles et des Arrondissements qui les composent ».

Ainsi donc, le début de l'année 2012 est marqué par le développement du fait régional. Rappelons que désormais, il existe dix-neuf régions[8] au Mali. Onze d'entre elles sont créées par la loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali. Elles sont ainsi dénommées : Région de Taoudénit ; Région de Ménaka ;

[1] Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali, article 1er.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid., article 3.

[5] …, loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali

[6] Loi du 2 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal, article 1er.

[7] Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali, op.cit., article 4.

[8] Supra., p. 65.

Région de Nioro ; Région de Kita ; Région de Doïla ; Région de Nara ; Région de Bougouni ; Région de Koutiala ; Région de San ; Région de Douentza ; Région de Bandiagara[1].

Cinq des onze nouvelles régions sont subdivisées et réparties en cercles. Elles sont ainsi dénommées : Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal[2]. Les cercles de ces régions sont également subdivisés chacun en arrondissements répartis ainsi qu'il suit : la région de Tombouctou : cinq cercles et trente-trois arrondissements ; la région de Taoudénit : six cercles et trente-un arrondissements ; la région de Gao : quatre cercles et dix-neuf arrondissements, la région de Ménaka : quatre cercles et neuf arrondissements ; et la région de Kidal : cinq cercles et treize arrondissements[3].

On a parlé à l'époque de la nouvelle étape de la décentralisation au Mali.

Cependant, on relève une inquiétude voire une frustration générale partagée par une partie de la population : les autres régions créées par la loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali ne sont pas subdivisées et réparties en cercles. Elles sont ainsi dénommées : Nioro du Sahel, Kita, Dioïla, Nara, Koutiala, Bougouni, San, Douentza, Bandiagara.

D'aucuns estiment que la situation de ces régions devrait être clarifiée pour éviter des éventuels conflits et de fragiliser davantage la démocratie au Mali. On l'a dit, cette démocratie est très fragilisée déjà à cause de la crise au Nord du pays. En effet, depuis le 17 janvier 2012, rappelons-le, les combattants du MNLA attaquent l'armée malienne près de Ménaka. Ils sont rejoints par les autres djihadistes d'AQMI et du MUJAO pour attaquer les positions de l'armée malienne à Aguelhok, à Ménaka et à Tessalit. Finalement, toute la réforme territoriale est suspendue.

Dans la nuit du 21 au 22 mars 2012, à la suite de plusieurs replis stratégiques, une partie de l'armée malienne tente un coup d'Etat qui provoque des affrontements entre « bérets verts » et « bérets rouges » et désorganise les opérations au Nord[4]. Les rebelles en profitent et prennent

[1] Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali, op.cit., article 1er.

[2] Loi du 2 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal, op.cit., article 2.

[3] Voir Loi du 2 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal, article 2.

[4] Le Nord du Mali est également un important lieu de transit du trafic de drogue, dans lequel sont impliqués de nombreux membres des divers groupes armés. Des affrontements ont parfois lieu entre ces groupes pour le contrôle de certains axes de circulation.

le contrôle des toute les régions du Nord du pays : à savoir, Kidal, les régions déjà existantes, Tombouctou et Gao, et les nouvelles régions entrées en vigueur le 2 mars 2012, à savoir, Taoudénit, et Ménaka. La Constitution est suspendue[1], toutes les institutions de la République sont dissoutes jusqu'à nouvel ordre[2].

Les putschistes justifient leur coup d'Etat par « l'incapacité du gouvernement à donner aux forces armées les moyens nécessaires de défendre l'intégrité de notre territoire national »[3]et prennent « l'engagement solennel de restituer le pouvoir a un président démocratiquement élu dès que l'unité nationale et l'intégrité territoriale seront rétablies »[4].

Le 23 mars 2012, des partis politiques condamnent « fermement ce coup de force qui constitue un recul grave pour notre démocratie »[5],exigent « la restauration des institutions et le respect des règles républicaines »[6] qualifient le coup d'État d' « acte réactionnaire le plus bas de l'histoire politique du Mali au cours des 20 dernières années »[7] et demandent « que le rétablissement de la paix dans le nord du pays et l'organisation d'élections libres et transparentes soient les deux priorités de l'heure »[8].

Mais d'autres, le parti Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance (SADI) et ses alliés, publient, le 22 mars 2012, un communiqué rappelant qu'ils demandaient la démission du

[1] « *Mali: les mutins annoncent la suspension des institutions* » [archive], RFI, 22 mars 2012, https://www.rfi.fr/fr/afrique/5min/20120322-mali-mutins-bamako-toure-konare-kone-diarra-sanogo, consulté le 8 juin 2018.

[2] « Mali : *Première allocution du CNRDR, le nouveau pouvoir à Bamako* » https://kassataya.com/2012/03/22/mali-premiere-allocution-du-cnrdr-le-nouveau-pouvoir-a-bamako-2/, consulté le 8 juin 2018.

[3] Jacques Fontaine, *La crise malienne, entre irrédentisme et islamisme*, https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2013-2-page-191.htm, consulté le 8 juin 2018.

[4] « *Mali: les mutins annoncent la suspension des institutions* » [archive], RFI, 22 mars 2012, op.cit., https://www.rfi.fr/fr/afrique/5min/20120322-mali-mutins-bamako-toure-konare-kone-diarra-sanogo, consulté le 8 juin 2018.

[5] *Coup d'Etat du 21 mars 2012 au Mali »* Déclaration de l'Adéma-Pasj » [archive], maliweb, 23 mars 2012, consulté le 8 juin 2018.

[6]*Coup d'Etat du 21 mars 2012 au Mali »* Déclaration de l'Adéma-Pasj » [archive], maliweb, 23 mars 2012, consulté le 8 juin 2018.

[7] *Tentative de Coup d'Etat au Mali : Déclaration politique de SoumaïlaCissé, Candidat URD à la présidentielle de 2012,* https://news.abidjan.net/h/429968.html,consulté le 8 juin 2018.

[8] « *Coup d'Etat du 21 mars 2012 au Mali »* Déclaration de l'Adéma-Pasj » [archive], maliweb, 23 mars 2012, https://www.maliweb.net/politique/coup-detat-au-mali-declaration-de-ladema-pasj-56643.html, consulté le 8 juin 2018.

président de la République Amadou Toumani Touré depuis le 9 février 2012, et soutiennent le coup d'État. Ils se proposent « d'accompagner [les putschistes], avec les forces vives progressistes, pour sauver le pays »[1].

Mais, dix partis politiques se rejoignent pour signer une déclaration commune dans laquelle ils condamnent le « coup de force » et exigent le retour à la normale[2]. Ils sont rejoints par plusieurs associations et par les principaux syndicats comme l'union nationale des travailleurs du Mali.

De son côté, la communauté internationale condamne également, de manière unanime, le coup d'Etat forcé des putschistes et la CEDEAO, qui évoque dès le 28 mars 2012 une éventuelle intervention militaire afin de ramener l'ordre constitutionnel[3], propose un plan de sortie de crise aux maliens : la démission du président de la République, Amadou Toumani Touré, qui est à deux mois de la fin de son mandat. Le président de la République souscrit « entièrement aux propositions faites par les chefs d'Etat pour une sortie de crise » au Mali[4].
Le 10 avril 2012, après la démission du président Amadou Toumani, le président de l'assemblée nationale, Diouncounda Traoré, devient président par Interim, selon la Constitution du 25 février 1992 dont l'article 36 dispose qu'« en cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour Constitutionnelle saisie par le Président de l'Assemblée Nationale et le Premier Ministre, les fonctions du Président de la République sont exercées par le Président de l'Assemblée Nationale ». Les putschistes obtiennent également amnistie.

[1] Guillaume Thibault, « *Mali : deux mouvements politiques créés en réaction au putsch* », *RFI*, 25 mars 2012, https://www.rfi.fr/fr/afrique/20120325-mali-deux-mouvements-politiques-cr%C3%A9%C3%A9s-r%C3%A9action-putsch, consulté le 18 Juin 2020.

[2] https://www.maliweb.net/politique/mali-une-coalition-de-dix-partis-politiques-condamne-le-coup-detat-56554.html, consulté le 08 juillet 2020.

[3] https://www.jeuneafrique.com/384431/politique/mali-cedeao-sanogo-fous-de-dieu/, consulté 08 juillet 2020.

[4] Mais, le 6 avril 2012, un porte-parole du mouvement MNLA, Mossa Ag Attaher, proclame l'indépendance de l'Azawad à la chaîne de télévision française France 24. Cette proclamation est condamnée par l'ensemble de la communauté internationale. Pendant, ce temps, les rivalités entre le MNLA et les autres mouvements djihadistes donnent lieu à des combats et Ansar Dine, le MUJAO et AQMI prennent le contrôle des principales villes du Nord et y imposent la charia. Voir le site https://www.rfi.fr/fr/afrique/20120406-mali-le-mnla-proclame-independance-azawad, consulté le 8 juin 2018.

Moins d'un an après l'investiture du président par intérieur le 10 avril 2012, le Mali, longtemps considéré comme « une vitrine démocratique en Afrique francophone »[1], est en proie d'être transformé en « une poudrière islamiste »[2] menaçant à la fois le Mali, l'Afrique, l'Europe[3] et le monde entier.

Le 13 janvier 2013, la France du président François Hollande[4], sur la demande du président malien, Dioncounda Traoré, déclenche l'opération en riposte à une offensive vers le Sud de Djihadistes venus du Nord, que l'armée malienne n'a pas réussi à contrer. L'intervention militaire française au Mali est une opération militaire multinationale qui se déroule depuis le 11 janvier 2013, dont l'objectif est la mise en œuvre de la résolution 2085 du conseil de sécurité des Nations Unies.

Les 19, 20 et 21 janvier 2013, le Nord est reconquis par l'armée malienne, française Tchadienne et d'autres pays africains. Les rebelles du MNLA profitent de la déroute des autres djihadistes pour reprendre la ville de Kidal. L'armée française est acceptée dans la ville, mais les rebelles sont hostiles à la présence de l'armée malienne dans la ville.

Le 18 juin 2013, un accord dit « accord de Ouagadougou », on l'a vu plus haut[5], est signé entre la République du Mali et les groupes rebelles du MNLA et du HCUA. Cet accord permet la tenue de la présidentielle en juillet 2013.

A l'issue de la transition qui a duré quatorze mois[6], en raison de la crise politique et sécuritaire, il est procédé à l'élection d'un nouveau président, le 28 juillet 2013, pour une nouvelle période de cinq ans.

Après l'élection en 2013 de M. Ibrahim Boubacar Keita[7], à la présidence de la République et alors que l'on se réjouit de l'accord de Ouagadougou signé, depuis le 12 décembre 2012, entre le gouvernement d'union nationale de transition de la République du Mali, d'une part, et la coordination du mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) et du Haut conseil

[1] https://www.franceculture.fr/emissions/les-retours-du-dimanche-12-13/mali-la-france-en-guerre, consulté le 9 juillet 2020.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Supra., p. 44.

[5] Supra. p. 45.

[6] Alors que l'article 38 de la constitution du 25 février 1992 prévoit l'élection du nouveau Président « vingt et un jours au moins et quarante jours au plus après constatation officielle de la vacance ou du caractère définitif de l'empêchement » du président de la République.

[7] Chef de file de l'opposition malienne de l'époque

pour l'unité de l'Azawad (HCUA), une nouvelle étape est annoncée lors du discours du président prononcé à la tribune des Nations unies le 27 septembre 2013. On annonce les travaux des états généraux de la décentralisation au Mali[1].

Deux objectifs phares ont donc particulièrement retenu l'attention : « améliorer la gouvernance par l'approfondissement du processus de décentralisation pour un développement équilibré du territoire national ; et dégager des orientations claires sur lesquelles l'Etat peut s'engager pour conduire l'approfondissement de la politique de décentralisation au Mali »[2].

Semble-t-il convaincu par le besoin de donner plus de pouvoirs et de ressources financières aux élus locaux pour éviter les écueils, M. Ibrahim Boubacar Keita mobilise les acteurs pour « apporter des réponses définitives aux frustrations qui alimentent l'irrédentisme de nos frères touaregs »[3].

Le 21 octobre 2013, le président Ibrahim Boubacar commence véritablement son quinquennat par un exercice inédit : un discours prononcé au centre international des conférences de Bamako devant les élus de la nation, les représentations diplomatiques accréditées au Mali, la classe politique, la société civile et la diaspora maliennes.

---

[1] Mais avant cette annonce, « un forum des collectivités locales sur la gestion de la crise au Mali : une décentralisation immédiate et intégrale pour la sortie de crise » est organisé, le 7 novembre 2012, par les Associations de Pouvoirs Locaux (APL), composées de l'Association des collectivités cercles du Mali (ACCM), de l'association des municipalités du Mali (AMM) et de l'association des régions du Mali (ARM), en collaboration avec les Ministères chargés de la Décentralisation et de la Réforme de l'Etat. Ce forum « définit des orientations pour un approfondissement de la décentralisation permettant de relever les défis mis en évidence par la crise ».

Cependant, l'annonce du président de la République qui vient d'être élu avec plus de 77% des voix est bien acceptée par les acteurs.

[2] *Etats Généraux de la Décentralisation, Termes de références,* p. 2

[3] RFI, *Etats Généraux de la Décentralisation : IBK veut répondre aux frustrations des Touaregs* https://www.rfi.fr/fr/afrique/20131022-etats-generaux-decentralisation-mali-ibk-veut-repondre-frustrations-touaregs-mnla-keita, consulté le 20 août 2019.

La vision du président est « celle d'un Etat fort »[1]. Mais cet Etat, dit-il, « n'est pas antinomique avec des collectivités territoriales, car cet Etat fort doit garantir à tous les citoyens les mêmes droits, l'accès aux soins et à l'éducation »[2].

Les observateurs relèvent à ce sujet que l'expression « Etat fort » s'explique par référence au Nord du pays qui est « devenu un Etat dans un Etat »[3] où « l'autorité de l'administration régulière est en pointillé »[4]. De manière générale, on relève une conviction et une méthode : pour le président de la République « l'une des causes du cataclysme qu'a connu »[5] le Mali, et dont il se remet lentement, est « la déliquescence de l'Etat »[6]. C'est pourquoi, cette crise « donne la redoutable occasion d'inventer un nouveau modèle malien, l'opportunité historique de refonder l'Etat »[7]. Sa vision est donc, on l'a dit, « celle d'un Etat fort, au service de l'efficacité. Un Etat dont le socle ne peut être que la justice et la bonne gouvernance »[8]. Cet Etat fort, « responsable et protecteur, devra garantir à chaque citoyen un égal accès aux soins, à l'éducation, et à tous les services publics, sur l'ensemble du territoire. Cet Etat sera stratège, pour mettre en place les conditions du décollage économique du Mali »[9]. Son objectif est que cette vision s'accomplisse « dans la proximité avec les citoyens »[10] ; pour le président de la

---

[1] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg »*,https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[2] Ibid.

[3] *Kidal : IBK face à un Etat dans l'Etat*. https://journaldeferro.wordpress.com/2014/05/19/kidal-ibk-face-a-un-etat-dans-letat/, consulté le 18 août 2019.

[4] Ibid.

[5] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.,* https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.,* https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[9] Ibid.

[10] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.,* https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

République, « l'Etat doit s'incarner en chacun d'entre nous » et « c'est là tout le sens [qu'il donne aux] états généraux de la décentralisation »[1].

Pour les collectivités territoriales, le discours du président de la République est volontiers perçu comme une longue opération de séduction électoraliste[2]. Dans ses propos, le chef de l'Etat évoque des « frustrations accumulées », des « insuffisances » et « dysfonctionnements » apparus dans la politique de décentralisation qu'il promet « de corriger »[3].

A son avis, « 25% des communes ont une viabilité financière incertaine et sont structurellement dépendantes de subventions d'équilibre qui entament leur autonomie ; les compétences transférées sont demeurées peu nombreuses et en retrait par rapport au programme initial ; les ressources allouées aux collectivités territoriales pour leur prise en charge ont été le plus souvent insuffisantes, reflétant des résistances que nous avions sans doute sous-estimées, qui se sont nourries de trop faibles capacités de prise en charge pour assumer les fonctions transférées »[4].

[1] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.,* https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[2] En effet, lors de la dernière campagne présidentielle, M. Ibrahim Boubacar Keita, alors candidat, a fait un certain nombre de propositions : « rétablir l'autorité de l'Etat, ramener la paix et la sécurité, construire une République exemplaire, lutter férocement contre la corruption, « faire émerger une société nouvelle fondée sur la justice et l'égalité des chances » et « créer les conditions du vrai décollage économique du Mali », donc des collectivités territoriales.

Elu président de la République et alors qu'il commence véritablement son quinquennat par l'ouverture des états généraux de la décentralisation, beaucoup se demandent comment il va aborder la question des collectivités territoriales, en particulier celles des régions Nord où « nos frères Touaregs » s'estiment « marginalisés ».

[3] *« IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.,* https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[4] Ibid.

Le président de la République affirme que « les prérogatives de la tutelle, notamment en matière budgétaire, ont manqué de clarté », qu'il en a découlé « des empiètements, des rivalités de compétences et des abus de pouvoirs qui peuvent [à son avis] être évités »[1].

Il poursuit en affirmant que « les exécutifs des collectivités ont parfois affiché un niveau élevé de corruption, singulièrement dans le traitement des questions foncières » ; que « leurs attributions dans ce domaine devraient être clarifiées pour éviter des conflits à venir »[2].

D'une manière générale, le président de République trouve que les collectivités territoriales « devraient être assujetties à des contrôles renforcés et, notamment, aux séparations fonctionnelles des responsabilités publiques imposées aux administrations centrales ; la persistance de litiges liés au découpage territorial (délimitation des territoires des villages) a rendu difficile la conduite de programmes inter-communaux ; à Bamako, les compétences du district et des communes devraient être clarifiées »[3].

Outre ce diagnostic global de la situation des collectivités territoriales, le président de la République réitère son objectif d'assurer une meilleure adéquation entre les ressources transférées et les fonctions assumées pour conserver au dispositif mis en place sa crédibilité. Pour atteindre cet objectif, le chef de l'Etat prône une « éthique de la Responsabilité, exigeant de tous ceux qui détiennent des charges et responsabilités publiques un comportement exemplaire et réhabilitant le Travail et le Mérite ; une exigence de qualité et d'accessibilité au plus grand nombre des Services Publics »[4].

C'est pourquoi, il promet de créer « des Maisons des Services Publics (Justice et droit, services financiers, et services sociaux) qui seront des Plateformes de services publics assumant une

[1] *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg », op.cit.*, https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

mission d'accueil, d'information et de conduite de formalités, sur la base d'un partenariat entre les organismes représentés »[1].

Le président de la République assure que le partenariat qu'il prône est fondé sur « la participation active de tous les citoyens, à travers le renforcement des institutions démocratiques, afin qu'émergent des communautés épanouies dans la Nation ; la promotion de l'égalité des chances, à travers des politiques publiques de santé et d'éducation qui, corrigeant véritablement les inégalités de dotation initiale, offrent à chacun la possibilité de réaliser son potentiel, par le travail ; un aménagement de tout le territoire, qui assure, par la valorisation des potentialités économiques et la mobilisation de la solidarité constitutive du lien national, le développement effectif des communautés qui forment la Nation »[2].

De manière générale, on relève une conviction politique claire : « la décentralisation a besoin d'un volontarisme politique fort. Pour réussir la décentralisation, la volonté de l'Etat ne doit pas fléchir »[3].

En réponse à cette volonté politique et aux recommandations[4] issues des états Généraux de la décentralisation tenus à Bamako les 21, 22 et 23 octobre 2013, la décentralisation amorce

[1] « *IBK aux États généraux de la décentralisation : « répondre aux frustrations de nos frères touareg* », *op.cit.*,https://www.studiotamani.org/index.php/themes/politique/92-ibk-aux-etats-generaux-sur-la-decentralisation-il-faut-repondre-aux-frustrations-de-nos-freres-touareg, consulté le 20 juillet 219.

[2]Discours du président Ibrahim Boubacar Keita lors de l'ouverture des Etats généraux de la décentralisation, 23 octobre 2013,https://www.maliweb.net/video/discours-du-president-ibk-lors-de-louverture-des-etats-generaux-de-la-decentralisation-2-175608.html, consulté le 2 juillet 2020.

[3] Propos de Günter Overfeld, chef de file des partenaires au développement, l'ambassadeur de la République Fédérale d'Allemagne au Mali, à sa sortie de la cérémonie des états généraux de la décentralisation. https://revuedepressecorens.wordpress.com/2013/10/21/les-etats-generaux-de-la-decentralisation/, consulté le 9 juillet 2020.

[4] Dix thèmes assortis de recommandations, ont fait l'objet de débats : il s'agit entre autres de «la réorganisation territoriale en lien avec l'approfondissement de la régionalisation » ; de « l'exercice de la tutelle des Collectivités territoriales en lien avec le rôle et les prérogatives des représentants de l'Etat ». Du « renforcement de la démocratie, la bonne gouvernance, la prévention et gestion des conflits » ; de « l'amélioration des services de bases aux populations » ; de « l'ancrage institutionnel de la décentralisation en lien avec l'implication des élus locaux dans la décision et la gestion politique » ; du « financement des Collectivités territoriales en lien avec l'augmentation de la part des ressources publiques passant par les Collectivités territoriales » etc.

véritablement sa phase de la régionalisation entamée par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, et les lois n°2012-017portant création de circonscriptions administratives en République du Mali et n°2012-018du 02 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal.

Cependant, la donne change véritablement en raison de la détérioration rapide de la situation politique et sécuritaire du pays. En effet, après les états généraux de la décentralisation, le dialogue se passe mal entre l'Etat et les groupes rebelles en raison du non-application de l'accord de Ouagadougou du 18 juin 2013[1], du refus de cantonnement des groupes armés conduisant à la reprise des hostilités et à un affrontement entre l'armée malienne et les rebelles. On assiste à un déplacement massif des populations des régions du Nord vers celles du Sud et vers les pays voisins, l'insécurité devient grandissante alors que l'Etat malien est absent dans les régions du Nord.

En 2014, la question de décentralisation revient, huit mois après les états généraux de la décentralisation ; quelques transferts de compétences ont lieu. Le 22 juillet 2014 un décret n°2014- 0572/P-RM du 22 juillet 2014 fixe ainsi le détail de compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement, de la lutte contre les pollutions et nuances, et charge les conseils territoriaux d'assurer la maitrise d'ouvrage du service public d'assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances[2]. Un décret n°0791-PRM du 14 octobre 2014 fixe également le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce. De manière précise, le décret détaille les types d'affaires que les collectivités territoriales peuvent régler par leurs délibérations en matière de foires et marchés[3].

Ce jour-là, le 14 octobre 2014, alors que les mandats de cinq ans des élus locaux s'achèvent, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales est modifiée en

http://bamada.net/etats-generaux-de-la-decentralisation-des-recommandations-fortes-mais, consulté le 2 juin 2020.

[1] Cependant, cet accord a été respecté pendant toute la durée de la transition et de l'élection présidentielle.

[2] Décret n°2014- 0572/P-RM du 22 juillet 2014 fixe le détail de compétence transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contrôle les pollutions et nuances, les articles 2, 3 et 4.

[3] Ibid.

raison de la « non-fonctionnalité »[1] ou de l'impossibilité de renouveler ces mandats. Ils sont prorogés « de six mois »[2]. La loi n°2012-007 du 7 février 2012 modifiée prévoit qu'« en cas de nécessité »[3], ceux-ci peuvent « faire l'objet d'une seconde prorogation de six mois dans les mêmes conditions »[4]. D'ailleurs, les mandats des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du District de Bamako feront, on le verra, l'objet de prorogations à plusieurs reprises.

Le reste de l'année 2014 et l'année 2015 sont marquées par plusieurs sortes d'évènements et, tout d'abord, en matière de sécurité, la validation d'un accord le 19 février 2015, d'un document de cessez-le-feu signé en mai et en juillet 2014. On relève aussi la cessation des hostilités des rebelles, la signature de l'accord d'Alger, le 15 mai 2015 et parachevé le 20 juin 2015, ainsi que la loi n°2015-010 du 24 avril 2015 portant prorogation des mandats des conseils des collectivités territoriales à titre exceptionnel dont l'article 1er prévoit que « les mandats des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du District de Bamako sont prorogés, à titre exceptionnel, de six (06) mois à compter du 27 avril 2015 ».
Des décrets sont également pris dans les domaines de l'artisanat, du tourisme et de l'éducation. Le décret 2015-0352/P-RM du 8 mai 2015 fixe ainsi les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'artisanat et le décret n°2015-0353/P-RM fixe les détails de compétences transférées dans le domaine du tourisme. Peu avant ce décret du 8 mai 2015, une ordonnance n°2015-017/P-RM du 02 avril 2015 portant création des agences de développement régional crée « dans chaque collectivité territoriale de région un établissement public de l'Etat à caractère administratif dénommé Agence de Développement Régional, en abrégé A.D.R »[5] et un décret n°2015-0246/P-RM du 9 avril 2015 fixe

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 86.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles 6 et 7.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ordonnance n°2015-017/P-RM du 02 avril 2015 portant création des agences de développement régional, l'article 1er.

l'organisation et les modalités de fonctionnement de ces agences[1] de développement régional[2]. Ces agences sont placées sous la tutelle du ministre chargé des collectivités territoriales[3].

S'agissant du domaine de l'éducation, un décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 marque la fin de l'année 2015 en fixant et en énumérant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation. Ce décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 opère une distinction entre les compétences transférées et les compétences qui restent aux textes régissant les activités pédagogiques. Ainsi, « les infrastructures existantes des écoles fondamentales publiques, des établissements d'enseignement secondaire général publics et des établissements d'enseignement technique et professionnel publics sont dévolues respectivement aux communes, cercles, régions et au District de Bamako par décision du Gouverneur de ressort territorial d'implantation »[4]. Mais, « les Collectivités territoriales exercent leurs compétences spécifiques dans le respect des dispositions des textes qui régissent l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des Centres d'animation pédagogique (CAP), des Académies »[5].

Le reste de l'année 2015 est marqué par un évènement spécial : la loi n°2015-047 du 7 décembre 2015 portant prorogation des mandats des conseils des collectivités territoriales à titre exceptionnel prévoit en son article 1er que « les mandats des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du District de Bamako sont prorogés, à titre exceptionnel,

[1] Leur mission est de « *favoriser le développement régional et local de [leur] espace d'intervention* ». A ce titre, une agence de développement régional est chargée d'assister les collectivités territoriales de son ressort territorial dans l'exercice de la maitrise d'ouvrage régional et local en ce qui concerne : la planification des opérations de développement dans les domaines de compétences des collectivités territoriales et en cohérence avec les politiques publiques définies par l'Etat ; la préparation et la programmation des opérations de développement, notamment celles relatives à l'amélioration des infrastructures, des équipements et/ou des services publics aux populations ; la gestion des services des collectivités territoriales etc. Voir l'ordonnance n°2015-017/P-RM du 02 avril 2015 portant création des agences de développement régional, l'article 3.

[2] Décret n°2015-0246/P-RM du 9 avril 2015 fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement des agences de développement régional, article 1er.

[3] Ibid., article 2.

[4] Décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, article 3.

[5] Ibid., article 4.

à compter du 27 octobre 2015 jusqu'à l'installation des nouveaux conseils des collectivités territoriales ».

Des observateurs estiment que le régime de M. Ibrahim Boubacar Keita viole les lois de la République[1]. En effet, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales modifiée le 14 octobre 2014, ne prévoit qu'une prorogation de mandats « de six mois »[2] et « en cas de nécessité »[3], ceux-ci ne peuvent « faire l'objet [que] d'une seconde prorogation de six mois dans les mêmes conditions »[4].

D'autres observateurs, de la classe politique notamment, pensent que la prorogation des mandats des conseils locaux a lieu en raison du fait de l'insécurité grandissante sur tout le territoire national. Se prononçant dans la presse, M. Abdoulaye Idrissa Maïga alors ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation de l'époque, affirme que cette loi de prorogation des mandants de conseils locaux relève « d'une politique du moindre mal »[5] car pour lui, toutes les fois qu'on a eu recours à la délégation spéciale, « les acteurs ont tout grillé avant de partir »[6].

Le 10 mai 2016, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales fait l'objet d'une deuxième modification, en raison des insuffisances constatées dans sa mise en œuvre : impossibilité de constituer les conseils régionaux[7] ; cas de non-fonctionnalité des conseils territoriaux, mise en place des autorités intérimaires[8] etc.

Le 10 août 2016, le conseil des Ministres adopte, finalement, un projet de décret portant convocation du collège électoral, ouverture et clôture de la campagne électorale à l'occasion de l'élection des conseillers communaux.

1 Ibrahim Sangho, *Les coups d'état des institutions de la république du Mali* https://maliactu.net/mali-dr-ibrahim-sangho-les-coups-detat-des-institutions-de-la-republique-du-mali/, consulté le 15 juillet 2020.

2 Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles 6 et 7.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 https://mali-web.org/politique/delegations-speciales-ou-prorogation-des-mandats-des-conseils-le-ministre-de-ladministration-territoriale-a-tranche, consulté le 15 juillet 2020.

6 Ibid.

7 Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 152.

8 Ibid.

Dans le domaine électoral, une loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale est votée : on relève de manière remarquable que cette loi électorale charge la Commission Electorale Nationale Indépendante, en abrégé (CENI), de la supervision et du suivi des opérations référendaires, de l'élection du Président de la République, des députés et des conseillers des Collectivités territoriales dans les collectivités territoriales[1]. Elle supervise également l'élaboration des listes électorales par les commissions administratives[2].

Mais, la question sécuritaire pose toujours un problème. Cependant, les mandats des élus locaux ont déjà fait l'objet de plusieurs prorogations dans les mêmes conditions. Les reports consécutifs ont pour motif commun : l'absence de l'Administration dans certaines localités de Mopti, et des régions du Nord (Tombouctou, Gao et Kidal), ;la participation des réfugiés et des déplacés aux échéances électorales ; la recrudescence du banditisme et l'insécurité grandissante sur l'ensemble du territoire national du Mali[3]. De plus, l'Accord d'Alger, signé le 15 mai 2015 et parachevé le 20 juin 2015, « continue à devenir un serpent de mer »[4]. Les signataires n'arrivent pas à s'entendre sur les modalités de mise en œuvre. Des blocages récurrents retardent le processus. Des attaques contre les forces armées et de sécurité, et, les paisibles populations se multiplient à un rythme de plus en plus croissant. « Le peuple malien se trouve simplement désabusé »[5]. Le grand problème est que le gouvernement du président Ibrahim Boubacar Keita « peine à relever les grands défis auxquels le Mali est confronté »[6].

Quoi qu'il en soit, les élections communales ont lieu le 20 novembre 2016 et le mandat des conseils communaux de 2009 est renouvelé ce jour-là, au lieu du mois d'avril 2014, soit un report de deux ans. Toutefois, les conseils communaux des régions Nord du pays (Kidal et Ménaka notamment) ne sont pas renouvelés en raison de l'insécurité et de l'absence de l'Etat dans ces régions.

Le conseil de cercle et le conseil régional ne sont pas renouvelés également. La loi n°2015-047 du 7 décembre 2015, citée plus haut, continue à être appliquée à ces conseils. Souvenons-nous,

[1] Loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale, article 1er.

[2] Ibid., article 22.

[3] Ibrahima Sangho, *Élections communales du 20 novembre 2016 : Coup d'Etat électoral en perspective* https://maliactu.info/politique/elections-communales-du-20-novembre-2016-coup-detat-electoral-en-perspective, consulté le 09 juillet 2020.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

l'article 1er de cette loi prévoit que « les mandats des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du District de Bamako sont prorogés, à titre exceptionnel, à compter du 27 octobre 2015 jusqu'à l'installation des nouveaux conseils des collectivités territoriales »[1].

Toutefois, comme les conseils communaux, conseils de cercles et conseils régionaux du Nord (Kidal et Ménaka notamment) ne sont pas fonctionnels, le gouvernement procède par nomination d'autorités intérimaires issues du rang des groupes rebelles[2]. En tout cas, c'est l'opinion de Ibrahima Sangho, président de l'observatoire pour les élections et la bonne gouvernance au Mali :« ils [les conseils territoriaux] continuent à évoluer par la force du fusil, avec l'appellation d'autorités intérimaires »[3]. De plus, on relève de manière remarquable, une application des lois n°2012-017/portant création de circonscriptions administratives en République du Mali et n°2012-018/ du 02 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal pour nommer certains « ex-rebelles »[4] à des postes administratifs dans le Nord du pays alors que d'autres légitimités y existent.

Dès lors, le débat sur ces textes surgit à nouveau. D'aucuns estiment, on l'a dit, que « la mise place des circonscriptions obéissent peu à une clarification réelle de la situation des autres régions du pays »[5]. D'autres critiques portent sur l'absence de « logique économique

[1] On relève que les conseils de cercle, conseils régionaux et conseils du District de Bamako, élus depuis 2009, continuent, à présent, leur mandat sans un choix par élection des populations locales.

2 L'installation des autorités intérimaires : Une prime à la rébellion ?, https://koulouba.com/nord-mali/linstallation-des-autorites-interimaires-une-prime-la-rebellion, consulté le 15 juillet 2020.

[3] Ibrahima Sangho, Élections communales du 20 novembre 2016 : Coup d'Etat électoral en perspective https://maliactu.info/politique/elections-communales-du-20-novembre-2016-coup-detat-electoral-en-perspective, consulté le 09 juillet 2020.

[4]https://maliactu.net/mali-nomination-des-gouverneurs-de-deux-nouvelles-regions-dans-le-nord/.consulté le 15 juillet 2020.

[5] Certains estiment également que la création de nouvelles circonscriptions suscite beaucoup d'espoirs en raison du fait qu'elle donne corps à l'ambition du Mali de faire de la Région le niveau d'impulsion du développement du pays à travers ses terroirs et « pourrait conduire, à pas forcé, à l'application de l'accord de paix ». https://maliactu.net/mali-nomination-des-gouverneurs-de-deux-nouvelles-regions-dans-le-nord/, consulté le 15 juillet 2020.

minimale »[1] et sur l'insuffisance des dispositions envisagées pour que [les régions créées] puissent « collecter des ressources sur la richesse créée localement afin de financer, au moins en partie »[2].

Des critiques importantes portent également sur le manque de disponibilité de moyens humains pour faire fonctionner les régions. Moussa Mara, ancien premier ministre du Mali de 2014, affirme ainsi que cette volonté de création et d'opérationnalisation des régions « risque de se buter à un certain nombre de problèmes : la première réalité est la disponibilité des moyens humains qui est une question clé »[3]. À son avis, ce problème de moyens humains se manifeste « au niveau des cercles déjà fonctionnels avant 2012, au nombre de 49, l'Etat arrive difficilement à pourvoir toutes les circonscriptions administratives en effectifs conformes aux cadres organiques »[4]. Il ajoute que « les départs à la retraite annoncés [par le ministère de la fonction publique] n'arrangeront pas la situation »[5], se demande en « créant une trentaine de cercles et une dizaine de régions supplémentaires, comment sera-t-il possible de pourvoir aux nouveaux besoins d'effectifs ? »[6], et de répondre que « cela est simplement impossible » puisque selon lui « nous n'aurons pas les agents en quantité et, encore moins, en qualité pour administrer les circonscriptions créées »[7]. L'autre réalité majeure est la question de moyens matériels et financiers, qui sont aussi rares que le personnel. En créant de nouvelles entités, il était donc peu probable que les budgets suivent[8].

L'auteur poursuit sa démonstration dont nous prenons la liberté de citer de larges passages, tant elle nous semble remarquable : « cette perspective est à ouvrir et les responsables de ces zones doivent le comprendre. On ne peut pas voir en la décentralisation et en la régionalisation

[1]https://maliactu.net/mali-nomination-des-gouverneurs-de-deux-nouvelles-regions-dans-le-nord/, consulté le 15 juillet 2020.

[2] Moussa Marra, *Régionalisation : les préoccupations de Moussa Mara*, http://koulouba.com/politique/regionalisation-les-preoccupations-de-moussa-mara. Consulté le 14 septembre 2020.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Moussa Marra, Régionalisation : les préoccupations de Moussa Marahttp://koulouba.com/politique/regionalisation-les-preoccupations-de-moussa-mara

[7] Ibid.

[8] Ibid.

uniquement des pouvoirs nouveaux ainsi que des marges de manœuvres supplémentaires sans contrepartie. La dernière réalité spécifique au Nord, est le fait d'un partage de gâteau qui pénalisera à terme l'installation de la paix dans cette partie du territoire de notre pays. La nomination des représentants de l'Etat, mais surtout « la mise en place des autorités intérimaires fait la part trop belle aux groupes armés et accroissent leur mainmise sur le Nord alors que d'autres légitimités y existent »[1].

La décentralisation est donc appelée de nouveau pour avoir un troisième souffle. Et, c'est après moult discussions, sondages, consultations, que Sada Samake, ministre de l'administration territoriale et des collectivités territoriales, du président Ibrahim Boubacar Keita, présente au parlement, au cours de l'année 2017, le projet de loi relatif aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui aboutira à l'adoption des lois jumelles n°2017-051 et n°2017-052 du 02 octobre 2017, la première portant code des collectivités territoriales et la seconde déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Devant une histoire de la décentralisation territoriale malienne s'étendant sur plus de deux décennies et faisant intervenir tant de débats et de textes, on peut légitimement se demander pourquoi la loi, ou plus précisément ces lois décentralisatrices du 11 février 1993 et du 02 octobre 2017 sont présentées comme constituant le premier acte véritable de la décentralisation malienne ?

La réponse semble constante : les lois allègent un mécanisme de contrôle exercé a priori sur les collectivités territoriales, qui était présenté comme ayant pour effet d'anéantir leur liberté d'administration par l'utilisation excessive de la tutelle étatique. La loi du 11 février 1993 et celles du 02 octobre 2017 ont prévu l'allégement de la tutelle sur les actes des collectivités territoriales après la reconnaissance de l'existence des collectivités territoriales par la Constitution du 25 février 1992.

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et son évolution présentent ainsi un rôle déterminant dans la décentralisation au Mali. Il convient maintenant de préciser l'objet de notre étude.

[1] Moussa Marra, *Régionalisation : les préoccupations de Moussa Mara*http://koulouba.com/politique/regionalisation-les-preoccupations-de-moussa-mara

Paragraphe III : L'objet de l'étude

Pour circonscrire notre étude, il est important de donner un certain nombre de précisions essentielles portant d'une part sur la définition des concepts fondamentaux et les problèmes de vocabulaire (A) et d'autre part, sur l'objet de notre recherche (B).

A. Les concepts fondamentaux et les problèmes de vocabulaire

Il s'agit d'évoquer d'abord, les concepts « de tutelle » et de « contrôle », et ensuite, la notion de « collectivités territoriales » dans un Etat unitaire.

1. La tutelle et/ou le contrôle

Traditionnellement, on emploie le mot « tutelle » pour désigner le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales et plus largement sur les entités décentralisées.

La notion de tutelle est définie par la doctrine française comme « le pouvoir accordé aux préfets aux fins de contrôler les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales exercent leurs compétences »[1] et l'acte de tutelle est présenté comme l'ensemble des pouvoirs dont dispose l'Etat à l'égard des organes et des actes des personnes publiques décentralisées. La tutelle peut être exercée a priori, c'est à dire avant que les collectivités n'exercent leurs compétences, comme a posteriori, c'est-à-dire après qu'elles ont exercé ces compétences. Les contrôles opérés peuvent consister en des contrôles de légalité ou en des contrôles d'opportunité.

En France, le législateur de 1982[2] a entendu bannir le mot « tutelle » en supprimant la « tutelle administrative » et la « tutelle financière » remplacées par ce que la doctrine a rapidement appelé « contrôle administratif de légalité » et « contrôle budgétaire ».

Le législateur malien utilise presqu'indifféremment les deux termes avec une préférence à l'origine pour le mot tutelle. Cela est illustré par le chapitre V intitulé « De la tutelle des collectivités territoriales » de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et par le chapitre intitulé « De la tutelle des collectivités territoriales » dans la Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali. En 2017, la loi n°2017-051 du 02 octobre portant code des

[1] Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot de la Motte et Charles-André Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales*, édition Cujas, 2012, p. 540.

[2] Voir Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Par exemple pour la commune, voir Titre I, « Des droits et des libertés de la commune », chapitre Ier, « Suppression de la tutelle administrative » et chapitre II, « Suppression de la tutelle financière ».

collectivités territoriales manifeste clairement une préférence pour l'utilisation du terme « contrôle ». En effet, elle évoque en troisième partie (« dispositions diverses ») le « contrôle » des actes et de organes des collectivités territoriales.

Cette évolution de vocabulaire est la marque d'un certain allégement des contrôles. Dans notre thèse, on utilisera l'expression contrôle de l'Etat comme expression générique qui permet de désigner l'ensemble des contrôles exercés par l'Etat sur les collectivités territoriales.

Comme on le verra plus loin, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 n'a pas supprimé la « tutelle ». Mais, elle a surtout modifié les conditions dans lesquelles celle-ci est exercée sur les actes, par disparition des contrôles d'opportunité au profit des seuls contrôles de légalité et par suppression de la plupart des contrôles a priori au profit des contrôles a posteriori.

2. Les collectivités territoriales

L'« expression générique »[1] « collectivités territoriales »[2] est utilisée successivement par les Constitutions maliennes du 22 septembre 1960, du 2 juin 1974 et du 25 février 1992. Si on reprend la présentation de la doctrine française, cette expression désigne l'ensemble des « entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiques localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Elles disposent de ressources propres, essentiellement fiscales … »[3].

Les collectivités territoriales de la République du Mali sont, ainsi que nous l'avons déjà précisé, toutes créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi[4]. Ces collectivités sont les régions, le district de Bamako, les cercles, les communes[5] (composés de communes urbaines[6]et de

[1] Serge Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, 16e édition, Paris, Dalloz, 2008, p. 128.

[2] En ce sens, voir Constitution du 22 septembre 1960, Titre VI, Des collectivités territoriales, article 41 ; Constitution du 2 juin 1974, Titre XIII, Des collectivités territoriales, les articles 74 et 75 ; Constitution du 25 février 1992, Titre XII, Des collectivités territoriales, article 98.

[3] Serge Guinchard, op.cit., p. 128.

[4] Loi n°93 – 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996, article 2. Voir également Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[5] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 1.

[6] La Commune urbaine se compose essentiellement de quartiers.

communes rurales[1]). Si on met de côté le district de Bamako, la liste des collectivités territoriales peut donner lieu à un classement.

En France, il y a plusieurs types de classements. Peuvent ainsi être opposées les collectivités prévues par la Constitution française (communes, départements, régions et collectivités d'outre-mer, en y ajoutant la catégorie des collectivités à statut particulier) et celles créées par la loi (toutes les autres). Peuvent aussi être distinguées les collectivités de la métropole et celles qui existent en outre-mer. Cette distinction est renforcée par l'article 72-3 alinéa 2 qui fournit la liste des collectivités territoriales situées outre-mer. Un autre classement consiste à envisager les collectivités de droit commun, les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

Au Mali, la liste des collectivités territoriales ne donne lieu qu'à un type de classement. D'un point de vue juridique, les collectivités de droit commun (communes, cercles et régions) peuvent ainsi être distinguées de la collectivité à statut particulier (le district de Bamako). En effet, le district de Bamako, la capitale et la plus grande ville du Mali, est une collectivité territoriale dérogatoire longtemps régie par la loi n°96-025 portant statut particulier du district de Bamako : considéré comme une région à part entière, le district de Bamako est divisé en communes. Chaque commune du district est considérée à la fois comme un département et une commune. Désormais, le district de Bamako est régi par la loi n° 2017-053du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako.

Toutes les collectivités territoriales maliennes sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. C'est ce que rappelle en dernier lieu, l'article 1er de la loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales : « la Commune, le Cercle, la Région et le District sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

Finalement, on remarque que les termes « collectivités territoriales » comprennent, par leur généralité, tous les niveaux de collectivités territoriales (régions, cercles, communes et district de Bamako). Il n'en demeure pas moins qu'il existe au Mali quatre catégories de collectivités

[1] La Commune rurale se compose essentiellement de villages. Dans certaines localités du pays, elle est composée de fractions.

territoriales. Selon l'article 1er de la loi précitée du 02 octobre 2017 : « … les Collectivités territoriales de la République du Mali sont : la Commune, le Cercle, la Région et le District ».

B. Objet de l'étude

Le choix de la décentralisation au Mali, sous l'influence de la France et de la communauté internationale, implique la reconnaissance de personnes morales sur l'ensemble du territoire national auxquelles l'Etat confère le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Dans ce sens, la majorité des pays[1] d'Afrique francophone, s'est engagée, au début des années quatre-vingt-dix, à mettre en place une politique de décentralisation.

Reste que, la décentralisation, telle qu'elle a toujours été présentée, en France comme en Afrique francophone, n'est jamais synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales[2]. Rappelons, que dans un Etat unitaire décentralisé, il ne peut y avoir de libre administration sans un contrôle exercé par l'Etat.

Le contrôle des collectivités s'inscrit donc dans la préservation du caractère unitaire de l'État et marque la soumission des collectivités à la loi. Il incarne aussi, le symbole de la prééminence de l'Etat sur les institutions décentralisées.

Au Mali, on l'a dit, le cadre légal du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est annoncé dans la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. D'autres lois confirmeront cette disposition législative et préciseront les modalités.

[1] Voir Loi Sénégalaise n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;
Loi béninoise n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République ;
Loi du Burkina Faso n°55-2004 du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales.

[2] En ce sens, voir Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 201.

C. **Problématique**

Depuis 1993, le contrôle de l'Etat est la « principale borne »[1] assignée aux collectivités territoriales maliennes par la loi n°93-008 du 11 février 1993. Il permet « la conciliation entre le caractère unitaire de l'Etat et le principe de libre administration »[2]. Au moment de la réforme de 1993, le législateur malien se contente de fixer le cadre général du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et précise dans l'article 18 de la loi de 1993 que « les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi » et dans l'article 19 que « le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois »[3]. Ce cadre juridique étant posé, la loi n°95-034 du 27 janvier 1995 qui a suivi, a fixé – ainsi qu'on l'a déjà indiqué- le régime du contrôle (obligation d'expédition intégrale de chaque procès-verbal[4] et approbation des actes …) exercé par le représentant de l'État. Ce régime a été repris par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui a abrogé la loi n°95-034 du 12 avril 1995[5].

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales est un tournant : elle prévoit que les actes les plus importants dont elle arrête la liste, sont exécutoires dès leur publication[6]. En outre, depuis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le contrôle est inscrit dans une logique de dialogue, puisque la loi oblige le représentant de l'Etat

[1] On peut en effet, transposer cette expression de Marie-José Tulard au Mali. Voir Marie-José Tulard, *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, ouvrage collectif sous la direction de Pascal Combeau, L'Harmattan, 2007, p. 9.

[2] Loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, et spécialement les articles 1 et 18 successivement formulés ainsi : *« Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire »*, les collectivités territoriales de la République du Mali *« exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi* ».

[3] Loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, article 19.

[4] Loi n°95-034, op.cit., article 31.

[5] L'article 298 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales « abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali et ses lois modificatives subséquentes ».

[6] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, articles 23, 96, et 164.

à communiquer aux collectivités territoriales ses observations avant de saisir le tribunal administratif[1].

Deux décennies se sont écoulées depuis que la loi du 11 février 1993 a posé le principe général du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes.

La question du contrôle telle qu'elle se posait au moment de l'avènement de la démocratie est dans une certaine mesure très différente des défis qui se présentent aujourd'hui au Mali, marqué par un contexte politique très instable et confronté à une crise sans précédent. De plus, comme le relève Pascal Combeau à propos de la France de 1982, « La promotion du contrôle est concomitante avec la profonde mutation que subit l'administration publique, tournée davantage vers la régulation, forme caractéristique du contrôle des Etats »[2] modernes. De ce point de vue, le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est une question essentielle dans la mesure où, par les réformes de 2017, l'Etat malien s'est libéré de certaines compétences au profit des collectivités territoriales.

Dégager les caractères actuels du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes et en apprécier, de façon aussi concrète possible, les règles de fonctionnement réelles, tels sont alors les objectifs de cette recherche.

Il reste à déterminer comment cette analyse sera conduite, à indiquer la méthode utilisée et les principales étapes de cette recherche.

Une première possibilité - qui ne sera pas retenue -consiste à prendre simplement en compte l'évolution du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au plan historique. Cela conduit à un plan historique qui pourrait retracer l'évolution des règles de contrôle et déboucher sur leur application à l'époque contemporaine. Cependant, les considérations historiques seront utilisées pour faciliter la compréhension de l'état actuel du droit positif.

Une seconde possibilité consiste à concentrer notre étude sur le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes depuis 2017. Deux séries de considérations conduisent à retenir cette démarche. D'une part, cette présentation aura l'avantage de montrer que le contrôle

[1] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 295.

[2] Gérard Marcou, Avant-propos « *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui* », ouvrage collectif sous la direction de Pascal Combeau, L'Harmattan, 2007, op.cit., p. IV.

s'inscrit, on l'a dit, dans la préservation du caractère unitaire de l'Etat et marque la soumission des collectivités territoriales maliennes à la loi. Il incarne aussi le symbole de la prééminence de l'Etat sur les institutions décentralisées.

D'autre part, il s'agit d'examiner aussi, à partir du droit positif, la diversité[1] ou la pluralité du contrôle de l'Etat sur les collectivités et de la confronter à l'épreuve décisive de l'observation des faits.

En effet, l'évolution du rôle des collectivités territoriales et la finalité nouvelle qui est assignée au pouvoir de tutelle ont eu quelques répercussions importantes sur ses conditions d'exercice. La compétence traditionnelle des préfets a semblé avoir été battue en brèche en raison de la décentralisation territoriale. Mais, quelle que soit la part de vérité dans cette hypothèse, il apparaît qu'au niveau juridique, les autorités de contrôle continuent de jouer des rôles pluriels[2] et prépondérants dans l'exercice du contrôle. Cette affirmation mérite d'être vérifiée.

Une première illustration de la diversité des contrôles résulte de la diversité au niveau des détenteurs du pouvoir de contrôle. Elle peut être identifiée respectivement dans les articles 18 et 19 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 et dans les articles 278 et 279 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui remplacent les articles 229 et 230 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995. Selon l'article 18, on l'a dit, « les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi ». Selon l'alinéa 2 de l'article 19 de cette loi, dans chaque région, le représentant de l'Etat, « assure la tutelle des cercles et de la commune du chef-lieu de région. Dans chaque cercle, […] il assure la tutelle des communes urbaines et rurales du cercle ». Dans « chaque commune rurale le représentant de l'Etat à la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ». Et enfin, « La tutelle des régions est assurée par le Ministre chargé des collectivités territoriales ». L'illustration de la diversité des contrôles se trouve ici non pas dans la dualité des termes « contrôle » et « tutelle » « utilisés » dans cette loi n°93-008 du 11 février 1993, mais

[1] Voire examiner, à partir du droit positif, les modalités du contrôle de l'Etat lorsqu'il s'exerce sur les collectivités territoriales, les établissements territoriaux ou non et à les confronter à l'épreuve décisive de l'observation des faits.

[2] Alors que le principe de libre administration des collectivités territoriales a pour fondement d'accorder plus de libertés aux entités décentralisées, les législateurs maliens de 1993 à 2012 ont choisi une diversité de contrôle ou de tutelle administrative.

dans l'intervention des différentes autorités de l'Etat dont le ministre chargé des collectivités territoriales. Il y a bien diversité au niveau des détenteurs du pouvoir de contrôle.

On retrouve un dispositif identique avec l'article 278 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui reprend les dispositions de l'article 18 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 : « le Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales assure la tutelle des conseils régionaux. Le Représentant de l'Etat dans la région assure la tutelle des conseils de cercles relevant de son ressort et apporte l'appui-conseil au Conseil régional à son initiative ou à la demande de celui-ci. Le Représentant de l'Etat dans le cercle assure la tutelle de la ou des communes de son ressort et apporte l'appui-conseil au Conseil de Cercle à son initiative ou à la demande de celui-ci ».

Une deuxième illustration de la diversité des contrôles peut être identifiée dans la dualité des attributions des représentants de l'Etat contenues dans la tutelle définie par l'article 277 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 selon laquelle « la tutelle a une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité ».

Une troisième illustration de cette diversité des contrôles se trouve disséminée dans les diverses dispositions des lois n°2017- 052 et 051 du 02 octobre 2017 qui ont modifié explicitement les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. A côté du contrôle a posteriori, emblématique des lois n°2017- 051 et 052 du 02 octobre 2017, coexistent une multitude d'autres contrôles directs ou indirects : contrôle a posteriori[1], contrôle a priori du contrôle financier[2], contrôle a priori[3] du représentant de l'Etat[4] etc.

[1] L'article 23 de la loi n°2017- 052 du 02 octobre 2017 prévoit que le contrôle « *s'exerce a posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi* ».

[2] L'article 283 de la loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017 soumet l'exécution des budgets des collectivités territoriales au « *contrôle a priori du contrôle financier* ».

[3] Et les alinéas 2 des articles 23 pour les communes, 96 pour les cercles et 164 pour les régions de loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017 incluent le contrôle a priori[3] comme mode de contrôle des collectivités territoriales en précisant notamment que les délibérations des collectivités territoriales sur les matières qu'elles citent nommément « *ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat* ».

[4] Ce pouvoir d'une forme ancienne s'inspire de la théorie de la tutelle en vigueur en France avant 1982, avec ses procédés qui vont de l'approbation des actes des collectivités territoriales, au sursis à exécution, et à leur possible annulation par l'autorité de tutelle lorsqu'il porte sur les actes des autorités des collectivités et qui s'exerce par voie de substitution, de suspension de révocation, de dissolution lorsqu'il porte sur les organes des collectivités.

L'organisation du contrôle sur les collectivités territoriales débouche ainsi sur une complexité certaine du pouvoir de contrôle[1]. Ces considérations, ajoutées à la diversité et à la pluralité des organismes en charge du contrôle font que l'Etat a lancé, le 12 août 2019, un projet d'un nouveau guide d'exercice du contrôle de légalité des collectivités territoriales au Mali pour renouveler l'information et renforcer les capacités des acteurs[2].

L'analyse de la diversité des contrôles conduit donc à identifier les ambiguïtés et les lacunes éventuellement contestées par les pouvoirs locaux. Mais la diversité des fonctions de contrôle exercées par les représentants de l'Etat permet aussi de s'interroger sur la complexité et sur l'efficacité des contrôles qui pèsent sur les collectivités territoriales.

Une troisième possibilité pour appréhender le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales pourrait être retenue. Elle consiste à faire une analyse contentieuse du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales pour appréhender les phénomènes de contrôle au Mali. D'une manière générale, comme le soulignait Jean Rivero dans une analyse applicable à l'identique au Mali, « le point de vue qu'offre sur la réalité administrative l'analyse contentieuse, source principale de la réflexion doctrinale en France, est singulièrement étroit et déformant. Seul le hasard du recours amène à la lumière la situation sur laquelle celui-ci porte : la résolution d'un plaideur, son humeur, tiennent en suspens, en définitive, la réflexion de la doctrine ainsi condamnée à ne s'exercer que sur des cas limites, de caractère pathologique et à négliger le « plerumque ». Une matière sans contentieux risque fort de demeurer, pour la science du droit administratif, terre, inconnue »[3]. Cette dernière pensée doctrinale française trouve un écho particulier dans le domaine du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali. Mais la rareté des décisions contentieuses maliennes apparaît comme une évidence qui contraste cependant avec leur relative abondance dans d'autres pays[4].

[1] Au regard de ce qui précède, on s'accorde à reconnaître l'existence de la diversité de la tutelle sur les collectivités territoriales au Mali. Mais peu de développements leur sont explicitement consacrés, notamment pour analyser leur portée et leurs rapports avec les caractères de la tutelle classique.

[2] https://mali7.net/2019/08/21/collectivites-territoriales-vers-la-validation-du-guide-dexercice-du-controle-de-legalite/, consulté le 10 décembre 2019.

[3] Jean Rivero, *Remarques à propos du pouvoir hiérarchique,* A.J.D.A., 1966, P. 155.

[4]… notamment les décisions contentieuses françaises qui inspirent le juge malien en la matière.

Faut-il penser que la rareté des décisions contentieuses signifie une absence de conflit dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ? Peut-on dire que les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont des relations totalement harmonieuses ?

A défaut d'une répondre affirmative, les raisons qui expliquent la rareté de décisions contentieuses sont les suivantes. Le recours préalable à l'autorité de contrôle permettrait de résoudre un certain nombre de conflits, d'éviter le recours au juge ou de diminuer le nombre de recours contentieux, ce qui a l'avantage de désencombrer le prétoire du juge.

Le recours préalable à l'autorité de contrôle semble mieux adapté aux modes de règlement de conflits à l'africaine (accord amiable entre deux adversaires). D'une part, l'Africain, en général, préfère recourir à la négociation et à la conciliation plutôt qu'aux voies contentieuses. D'autre part, selon Karim Traoré, dans les pays africains, saisir le juge apparaît « comme un défi lancé [à l'autorité de contrôle, et surtout si celle-ci est du même parti politique que le] pouvoir politique qui incarne la nation »[1]. En effet, les dirigeants africains admettent difficilement qu'ils puissent être censurés par des juges qu'ils nomment eux-mêmes.

En outre, la rareté des décisions contentieuses maliennes peut avoir une autre signification. Elle s'expliquerait par le fait que soit le contrôle s'exerce en dehors des textes, soit qu'il s'exerce par l'existence d'une forme d'intimidation des autorités territoriales par les représentants de l'Etat. En ce sens, Marc Gjidara disait qu'il serait « utopique en effet, ce serait une faute politique, de mettre sur le compte de l'harmonie et de la bonne entente ce qui semble être plus découler de l'intimidation »[2]. Les relations entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent pas être des relations consensuelles non plus.

Dans cette optique, il faudrait dépasser le champ de l'analyse contentieuse pour aller chercher « le flot de la réalité »[3] du contrôle partout où il coule[4]. Ce serait donner une autre ambition à notre recherche. En réalité, les considérations contentieuses ne seront utilisées dans cette analyse que pour faciliter la compréhension de l'état actuel du droit positif.

Au regard de tout ce qui précède, étant donné notre souhait de concentrer particulièrement notre étude sur le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes depuis 2017 tout en

[1] Karim Traoré, op.cit., p. 106.

[2] Marc Djidara, *La fonction administrative contentieuse. Etude de science administrative,* Paris, L.G.D.J., 1972, p. 67.

[3] Guy Melleray, op.cit., p. 10.

[4] Ibid.

tirant parti de données historiques et d'éventuelles données contentieuses, nous nous proposons d'étudier dans un premier temps, l'existence même du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales avant d'examiner dans un second temps, les procédés actuels par lesquels il se manifeste. Seront donc successivement présentés :

- L'existence du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales (Première partie),
- Les procédés actuels du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales (Seconde partie).

PREMIÈRE PARTIE :

L'EXISTENCE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Historiquement, la décentralisation n'a jamais pu se concevoir sans un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Alors que la tradition anglaise semble miser sur les collectivités territoriales pour assurer l'essentiel des tâches administratives et que la tradition allemande veut qu'elles s'administrent elles-mêmes, la conception malienne de la décentralisation inspirée du système français ne saurait masquer l'importance du contrôle de l'Etat qui perdure et qui semble même se renforcer depuis les grands changements de la décennie passée.

Acte de volonté politique territoriale malienne, la décentralisation est « caractérisée par ce fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration »[1]. L'intérêt de cette définition d'Hauriou est de souligner que les collectivités territoriales procèdent de l'Etat et ne peuvent s'apprécier en dehors de l'Etat. Dans cette optique, la décentralisation entraîne la reconnaissance de la nécessité du contrôle sur la façon dont les collectivités territoriales s'acquittent des tâches qui leur sont confiées.

Cependant, la notion de contrôle semble animée de deux tendances contradictoires : une tendance à l'unité qui marque la volonté de l'Etat de conserver un contrôle étendu sur les collectivités territoriales décentralisées, et une tendance à la reconnaissance et à la manifestation de la diversité du système administratif de l'Etat. Ces contradictions qui justifient d'ailleurs l'existence du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales conduisent à étudier les spécificités de ce dernier en précisant l'essence du pouvoir de contrôle.

Eu égard à ces considérations, nous étudierons successivement :

Titre I : La notion de contrôle : rappels théoriques.

Titre II : L'évolution historique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales : les choix du législateur malien.

[1] Maurice Hauriou, *Étude sur la décentralisation*, Paris, Paul Dupont, 1892, cité par Maurice Bourjol et Serge Bodard, *Droits et libertés des collectivités territoriales*, Paris, Masson, 1984, p. 33. Voir également Maurice Hauriou, Répertoire Béquet, Paris, 1891, article « *Décentralisation* », p. 482.

TITRE I : LA NOTION DE CONTRÔLE : RAPPELS THEORIQUES

La décentralisation à la malienne n'est pas un système fédéral ; elle a toujours été liée à un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales[1]. Ce contrôle, jusqu'en 2017, s'appelait « la tutelle »[2], à laquelle les lois n°2017-051et 052 du 02 octobre 2017 ont substitué « le contrôle ». Ce choix de vocabulaire vise à ménager les susceptibilités des élus locaux, car en droit civil, en France comme au Mali, la tutelle évoque le mineur ou l'incapable majeur et aurait donc ici un sens un peu péjoratif. Mais, la tutelle a été consacrée au Mali à une époque par d'autres textes et on peut parfaitement conserver cette dénomination. La tutelle peut alors être définie comme l'ensemble des pouvoirs de contrôle accordés par la loi à une autorité supérieure sur les collectivités territoriales et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général. Cette notion manifeste le caractère unitaire de l'Etat et la nécessaire subordination du droit des collectivités territoriales à celui de l'Etat qui doit donc exercer le contrôle.

L'objectif du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est d'assurer un minimum d'unité du pays, mais avec une limite : le respect et la sauvegarde de l'autonomie locale, la difficulté étant de trouver l'équilibre entre les deux exigences qui apparaissent aujourd'hui si indissolublement liées que la tutelle a pu être présentée comme « la traduction juridique de la décentralisation »[3].

Afin d'étudier la notion de contrôle, nous analyserons successivement :

- Les liens entre les notions de contrôle et de décentralisation (Chapitre I).
- Et les caractéristiques du pouvoir de contrôle (Chapitre II).

[1] En effet, le contrôle exercé dans un Etat unitaire décentralisé se distincte de celui d'un Etat fédéral. Au sein des Etats fédéraux, « *le contrôle des collectivités territoriales est assuré par les Etats fédérés, qui sont en principe eux-mêmes des Etats unitaires* ». Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 201.

[2] Voir les loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., les articles 229 à 235, loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles 277 et 278.

[3] Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, op.cit., p. 24.

CHAPITRE I : LES LIENS ENTRE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ET LE CONTROLE DE L'ETAT

La décentralisation territoriale constitue un des sujets les plus passionnants[1] qui soient. D'illustres personnalités et juristes[2] l'ont déjà théorisée à travers le processus idéal de décentralisation comme vecteur de réforme de l'État. Si bien, qu'il n'est pas de notre propos de la reprendre ici dans sa totalité[3].

Ce qui nous importe surtout, c'est de montrer pourquoi et comment la mise en œuvre de la décentralisation subit toujours un contrôle (qui est exercé par les autorités étatiques) ou rend nécessaire l'existence du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales.

En effet, la décentralisation territoriale a été conçue au Mali comme un moyen de lutte contre le pouvoir central. À partir de tels fondements, la décentralisation ne peut évoluer que dans l'équivoque[4]. Mais, il n'est pas faux de considérer que la décentralisation procède de l'Etat, dépend de l'Etat, et correspond même à un produit de l'Etat. Il est donc normal qu'elle intègre la présence de cet Etat[5] et le contrôle en est le contrepoids[6]. Mais, de plus, si l'Etat attribue des

[1]Anne-Sophie Gorge, thèse de droit public, Le *principe d'égalité entre les collectivités territoriales* soutenue le 27 juin 2009 à Aix-Marseille III, p. 2.

[2] Voir les manuels de droit public : Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 4e édition, Dalloz, 2016 ; Jean-Bernard Auby, *Droit des collectivités territoriales*, 4e édition, Dalloz, 2016 ; Auby Jean- François ; Auby Jean-Bernard, Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, 6e édition PUF 2017 ; Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, collection Major, édition 2016.

Voir également certains « anciens », dont Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948 et Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* - Tome premier : Théorie de l'État : Paris 1911.

Voir également les Thèses ou les études consacrées à la décentralisation : Maurice Hauriou, *Études sur la décentralisation*, Paris, 1892. Christine Houteer, Thèse, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, 2 Tomes, soutenue en février 1987 à Toulouse ; Jean-Baptiste Bouet, Thèse, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, soutenue le 12 décembre 2006 à ANGERS, etc.

[3] Guy Melleray, Thèse, op.cit. p. 19.

[4] Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs*, Paris, P.U.F., Thémis, 1976, p. 197.

[5] Lucien Sfez notait que « *dé-centraliser" pouvait aussi bien signifier "re-centraliser* ». *L'objet local*, colloque dirigé par Lucien SFEZ, Union Générale d'Edition, coll. 10/18, Paris 1977. V. son introduction aux débats, p. 11.

[6] Ibid, p.19. Si bien que l'on peut déduire que l'autonomie des collectivités territoriales est une autonomie contrôlée. En ce sens, voir Maurice Hauriou, *La souveraineté nationale*, p. 109. Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, p. 253.

compétences aux collectivités territoriales en chargeant par exemple un conseil municipal ou un conseil de cercle ou encore un conseil régional de « régler par ses délibérations les affaires »[1] de la commune, du cercle ou de la région, l'absence de définition a priori de la notion d'affaires locales suppose que le contenu soit précisé a posteriori.

Dès lors, si la décentralisation est nécessaire du fait des avantages qu'elle offre (Section I) par rapport aux autres formes d'aménagement de l'Etat, elle ne peut être que relative en raison des risques qu'elle comporte et qui rendent nécessaire sa limitation par l'existence d'un contrôle (Section II).

SECTION I : La nécessité de la décentralisation

Pourquoi décentraliser est-il si nécessaire ?

On l'a dit, la décentralisation est nécessaire du fait des avantages qu'elle offre. Deux raisons permettent de vérifier une telle affirmation : elle est nécessaire tant au point de vue administratif qu'au point de vue politique (Paragraphe I). Décentraliser associerait davantage les citoyens aux processus décisionnels et permettrait d'accroître l'efficacité de la machine administrative.

Ensuite, un tel constat se vérifie également avec les textes constitutionnels maliens de 1992 ; les principes posés par la Constitution malienne de 1992 témoignent de l'utilisation de la décentralisation par l'Etat du Mali (Paragraphe II).

Paragraphe I : La nécessité de la décentralisation dans le cadre de la gestion administrative et politique.

La décentralisation est nécessaire tant au point de vue administratif qu'au point de vue politique.

Dans son acception la plus stricte, la centralisation signifie la recherche de l'unité parfaite du système administratif. Par conséquent, toute l'administration est confiée à une seule personne morale administrative : le pouvoir étatique central qui assume seul, sur son budget et par ses agents, la satisfaction de tous les besoins d'intérêt général[2]. Ainsi que le souligne Charles

[1] En ce sens, voir la loi n°95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, article 13.

[2] Jean Rivero, *Droit administratif*, op.cit., p. 306.

Eisenmann : « est central un organe qui est investi d'une fonction à l'égard de la collectivité entière, c'est-à-dire de tous ses membres indirectement »[1].

Cet Etat va organiser son administration selon une hiérarchie très rigoureuse et ses agents doivent recevoir les ordres du supérieur hiérarchique, depuis le niveau inférieur en remontant jusqu'au niveau gouvernemental. Seuls les organes centraux peuvent prendre des décisions administratives, applicables sur tout le territoire.

Les collectivités territoriales n'ont pas d'existence juridique reconnue et constituent tout au plus de simples découpages administratifs. Même si un système de déconcentration[2] existe pour atténuer les inconvénients, la centralisation reste un système trop rigide. En effet, les organes centraux trop encombrés ne peuvent statuer rapidement, et il est impossible d'adapter les décisions aux circonstances locales, ce qui les rend inopportunes[3].

Accablées de tâches secondes qu'ils n'arrivent pas à expédier convenablement, ils se révèlent incapables d'assurer leurs orientations générales[4]. En définitive, la centralisation ne favorise pas la participation démocratique des citoyens à la gestion de leurs affaires.

Elle présente donc des inconvénients majeurs que les analyses de Michel Crozier ont contribué à souligner : « le pouvoir de décision ne se trouve jamais en contact direct avec les gens qui

---

[1] Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation ; principes d'une théorie juridique*, R.D.P., 1947, p. 30. Mais, selon Guy Melleray, l'Etat peut se trouver confronté facilement à « *la multiplication et la diversification des tâches* ».

[2] Si l'Etat a des représentants locaux pour assurer ses missions, ces représentants ne sont que de simples *« courroies de transmission »* et les décisions sont toujours prises au nom de l'Etat par un de ses représentants. Il y a seulement substitution d'un agent local (par exemple le préfet) au chef de la hiérarchie (normalement le ministre). C'est pour cela qu'Odilon Barrot affirme que « *c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci la manche* »., Cité par Jacqueline Morrand-Deviller, *Cours de droit administratif*, 7ème édition, Paris, Montchrestien, Septembre 2001, p.137. Voir aussi Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, *Droit public général : Institutions politiques, administratives et communautaires, Droit administratif- Finances Publiques*, édition Lexis Nexis 2016, p. 132. ; voir également Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 18ème édition, Paris, Dalloz, 2000, p. 312.

[3] Un tel modèle totalement concentré conduit logiquement les administrations centrales à « *l'apoplexie* », à la « *paralysie* » ou s'il se maintient, cela suppose que les administrations centrales entérinent directement les propositions faites par les services déconcentrés sans avoir une connaissance réelle des problèmes. En ce sens, voir Lamennais, cité par Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, *Droit public général : Institutions politiques, administratives et communautaires, Droit administratif- Finances Publiques*, édition Lexis Nexis, 7é édition, 2016, p. 132.

[4] Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs,* op.cit., p. 199.

bénéficieront ou souffriront de la décision prise »[1]. Le modèle d'organisation y est fondé sur ce mécanisme que l'on peut simplement caricaturer en insistant sur sa première conséquence immédiate. « Ceux qui ont le pouvoir de décider n'ont pas les informations nécessaires et ceux qui ont les informations n'ont pas le pouvoir de décider et n'ont pas intérêt à communiquer leurs observations »[2].

A partir de cette dimension, il apparaît donc qu'il faut qu'il y ait un aménagement, des correctifs, ou des assouplissements au modèle totalement centralisé. Le premier aménagement (à la centralisation) est purement géographique[3], les deux suivants ont des conséquences juridiques.

La déconcentration, ensuite, constitue un aménagement juridique de la centralisation, qui va plus loin que la délocalisation puisqu'on crée un second niveau d'administration au sein de l'Etat. Pour Michel de Villiers, la déconcentration est un « système dans lequel le pouvoir de décision, et pas seulement de préparation et d'exécution, est exercé par des agents ou organismes résidant localement (dans une circonscription administrative), mais demeurant soumis à l'autorité centrale qui les nomme »[4]. Il s'agit là d'un transfert de certaines attributions de l'administration centrale à ses représentants locaux qui se trouvent ainsi placés dans une situation d'allégeance[5] vis-à-vis de cette administration centrale à qui ils sont liés par un lien de subordination. Au Mali, on recourt aux autorités administratives déconcentrées pour assurer la présence de l'Etat à tous les niveaux (communes, cercles et régions)[6]. Ce mode d'administration étatique répond à différents objectifs de rapprochement des administrés des centres de décision, de désengorgement des administrations centrales afin d'en optimiser le

[1] Michel Crozier, *La centralisation in Où va l'administration française ?* Paris, les éditions d'organisation, 1974, p. 17.

[2] Ibid.

[3] En effet, un premier aménagement à la centralisation semble constitué par la délocalisation. Elle se définit comme « *le transfert géographique de services administratifs au sein d'une même personne morale administrative* [l'Etat central], *avec un maintien des compétences* ». Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, op.cit., p. 147.

[4] Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, op.cit., p.147.

[5] Marc Olivier, Thèse de droit public, *Condition et compétences préfectorales,* soutenue le 3 décembre 2005, à l'Université Lumière Lyon 2, p. 25.

[6] La déconcentration malienne peut concerner beaucoup d'autres personnes administratives que l'Etat. Par exemple, c'est le cas des circonscriptions militaires ou judiciaires ; ou encore des communes avec leurs mairies annexes. Ces agents locaux du pouvoir central ont existé à toutes les époques du Mali. Voir l'ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali.

fonctionnement[1]. Il s'agit de rechercher une plus grande rationalité et une meilleure efficacité de l'action de l'Etat. Ces objectifs ont inspiré une longue série de réformes[2] de l'administration du territoire au Mali où l'Etat s'est efforcé de réaliser le transfert de compétences de plus en plus conséquentes vers les services déconcentrés sans pour autant remettre en cause la cohérence de l'action de l'Etat.

Mais, un tel raisonnement, qui critique un mode de décision irrationnel et inefficace, ne justifie que la politique de déconcentration et ne justifie pas à lui seul le recours à la décentralisation. Si celle-ci l'emporte, c'est en raison des insuffisances de la déconcentration sur le plan politique[3].

Malgré les efforts entrepris depuis 1960 et poursuivis depuis, la déconcentration n'a pas résolu les problèmes soulevés par la tendance centralisatrice[4].

En effet, la déconcentration du pouvoir de décision malien n'a souvent porté, d'une part, que sur un nombre réduit[5] des affaires à traiter[6], d'autre part, elle n'a concerné qu'une zone géographique d'étendue limitée. De plus, pour la moindre décision, l'intervention de l'État est obligatoire. Selon l'expression de Francis Becque à propos de la France de 1958, applicable à l'identique au Mali, « le recours à la déconcentration a la plupart du temps résulté plus d'une volonté épisodique de délivrer les administrations centrales que de la mise en œuvre d'une politique cohérente »[7].

[1] Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, op.cit., p.187.

[2] Voir notamment l'ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali op.cit. Voir également le décret n°203 du 8 novembre 1977 déterminant les conditions de nomination et les attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village et de fraction.

[3] Guy Melleray, op.cit., p. 21.

[4] Alain Peyrefitte, *Décentraliser les responsabilités,* Paris, La Documentation française, 1976, p. IV., applicable à l'identique au Mali.

[5] En réalité, les attributions de l'administration centrale ne sont pas réduites, la compétence de l'institution est restée la même.

[6] Il s'agit en l'occurrence de petites affaires épisodiques relatives à l'état civil, à l'agrandissement d'un mur de cimetière.

[7] Francis Becque, *Pour une politique cohérente de déconcentration,* R.F.S.P., 1967, p. 5.

Une telle politique de déconcentration[1] nécessite de définir avec précision les attributions de l'administration centrale et celles des services déconcentrés et de leur affecter les ressources humaines nécessairement qualifiées pour les affaires dont ils ont désormais la gestion. La seconde condition est loin d'être réalisée et la première a plus fait l'objet de propositions ou d'études en commissions que de véritables décisions. Sa concrétisation se heurte à des obstacles majeurs ; la politique de déconcentration menée depuis 1977 au profit du corps préfectoral présente au Mali les mêmes caractéristiques que dans la France de 1982 : « le pouvoir confié au préfet a été largement confisqué par l'administration des finances ou récupéré par les ministères techniques qui parfois ont durement fait sentir au directeur départemental qu'il devait prendre ses instructions non pas auprès de son préfet ni auprès du conseil général, mais auprès de ceux de qui dépend… sa carrière »[2]. Les limites tant juridiques que concrètes de la déconcentration la privent en partie de son efficacité.

Il faut dire que la pratique d'une déconcentration, voire la tendance « centralisatrice » entreprise en 1977 et poursuivie depuis a contribué à l'affaiblissement de l'administration de façon globale et particulièrement de l'administration territoriale[3].

La décentralisation découle donc logiquement des excès de la centralisation et des tentatives d'aménagements de celle-ci par le biais de la déconcentration[4]. Mais, le choix entre décentralisation et déconcentration ne se pose pas uniquement en termes d'efficacité administratives mais aussi en termes politiques.

Politiquement, la décentralisation est nécessaire : elle exprime une certaine reconnaissance de la diversité du système administratif, une volonté de proximité, l'idée d'un contrôle des électeurs sur l'action administrative, finalité libérale et démocratique. Technique de liberté, la décentralisation vient satisfaire les revendications des collectivités territoriales, mais l'Etat aussi y trouve son intérêt[5].

[1] Guy Melleray, op.cit., p. 22.

[2] Ibid., cette analyse de la doctrine française de 1982 peut être appliquée à l'identique au Mali.

[3] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 4 7.

[4] Guy Melleray, op.cit., p. 23.

[5] De plus, elle vient satisfaire les revendications des collectivités territoriales et les contestations politiques nées dans le contexte d'un marasme économique sévère et sans précédent où l'Etat est incapable d'assurer aux citoyens les prestations nécessaires à leur survie quotidienne : emploi, salaire, éducation, soin médicaux, sécurité sociale etc.

Certains proposent une vision radicale de la décentralisation : il s'agirait d'offrir - comme indiqué plus haut - une liberté totale aux collectivités territoriales, c'est-à-dire d'une organisation où la centralisation serait totalement absente[1] et où les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice de leurs compétences, en l'absence de tout pouvoir de tutelle de l'État sur leurs actes[2].Mais, une telle position pose des problèmes à l'Etat car elle reviendrait à nier le principe d'unité de l'État. Dès lors, le maintien d'un lien entre l'État et les collectivités, à travers l'existence d'un contrôle apparaît comme la condition nécessaire à la préservation du caractère unitaire de l'État.

Pour d'autres, la décentralisation est un élément central du débat politique[3]. Elle permettrait une meilleure appréciation des besoins et des vœux des populations locales et les associerait davantage aux processus décisionnels. En ce sens, la décentralisation devrait permettre une nouvelle répartition des pouvoirs, en rapprochant les décideurs des populations locales, et en proposant des politiques de qualité adaptées à la diversité des situations locales.

D'autres encore considèrent la décentralisation comme un système dans lequel la gestion administrative est confiée à des autorités locales et dotées d'une certaine autonomie accordée, dont l'étendue est déterminée par la loi de l'Etat[4]. Ce transfert de certaines décisions à d'autres autorités peut être plus ou moins poussé selon les niveaux. Le constituant malien de 1992 va dans ce sens en disposant dans son article 98 de la Constitution du 25 février 1992 que « les collectivités territoriales s'administrent librement par les conseils élus dans les conditions prévues par la loi ».

L'idée de démocratie locale est enfin employée pour justifier la nécessité de la décentralisation. Pour ses défenseurs, il s'agit d'organiser la démocratie locale en s'appuyant sur une liberté d'agir[5] des collectivités territoriales[6] (liberté que l'Etat se doit d'orienter par l'incitation et non

[1] Voir en ce sens Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation,* Paris, LGDJ, 1948, p. 86.

[2] Charles Eisenmann, *Les structures de l'administration*, *in Traité de science administrative*, Paris, éd. Mouton &co, 1966, p. 297 et s.

[3] Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, op.cit., p. 150.

[4] Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De La Motte et Charles-André Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales,* éditions Cujas, édition 2011- 2012, p. 129.

[5] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales,* éditions PUF, édition 2018, p. 191.

[6] Constitution du 25 février 1992, article 98.

d'imposer par l'arbitraire)[1]. La loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maliennes et la loi n° 95-043 du 27 janvier 1995 portant code des collectivités territoriales, sans évoquer les expressions de démocratie locale de manière explicite, consacrent toutefois des dispositions qui en constituent les bases législatives. Elles regroupent diverses mesures touchant à l'information des habitants sur la vie locale (publicité des séances des conseils, débat sur les orientations budgétaires …), à la participation des habitants (consultation, création de comités consultatifs, …) et aux droits des élus au sein des assemblées locales (convocation aux séances, adoption d'un règlement intérieur, composition des commissions, …).

Paragraphe II : La confirmation du texte constitutionnel de 1992.

On se souvient du fait que dès la première assemblée nationale constituante souveraine de 1992 dont le projet fut validé lors du référendum du mois de février, le constituant malien proposait un texte au caractère manifestement conservateur : « Le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible »[2]. Il reconnaît néanmoins l'existence des collectivités territoriales auxquelles il confère le droit de « s'administrer librement dans les conditions fixées par la loi »[3].

De la même façon, le constituant malien va établir des rapports entre le haut conseil des collectivités territoriales et les collectivités territoriales maliennes (communes, cercles, régions et le district de Bamako). D'après l'article 102 de la Constitution malienne du 25 février 1992, le haut conseil des collectivités territoriales « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Il est élu pour cinq ans au suffrage indirect. Cela laisse penser

[1] Brehima Kassibo, *La décentralisation au Mali*, op.cit., https://journals.openedition.org/apad/579, consulté le 10 juillet 2018.

[2] L'indivisibilité de la République proclamée par l'article 25 de la Constitution malienne du 25 février 1992 n'exclut pas l'existence de collectivités territoriales qui partagent le territoire national. En effet, comme l'affirme un auteur, « *l'indivisibilité ne fait nullement obstacle à une décentralisation même [...] poussée. L'essentiel est que la collectivité inférieure tienne ses compétences de l'Etat et que celui-ci puisse toujours les reprendre* », Jean Claude Maestre, *Commentaire de l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, in François Luchaire et Gérard Conac, *La Constitution de la République française*, 2 tomes, Paris, Économica, 1979, p. 71. « *La tradition juridique s'accommode de l'existence des collectivités territoriales en y voyant des personnes territoriales décentralisées, c'est-à-dire, la reconnaissance par l'État de personnes publiques territoriales gérant des intérêts propres. La tradition républicaine y voit une garantie, ou une école, de la démocratie* ». Christian Autexier, *L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République*, (1981), R.D.P. p. 583.

[3] Constitution du Mali du 25 février 1992, article 98.

que toutes les catégories de collectivités sont directement concernées. En effet, le haut conseil des collectivités territoriales est composé de membres élus par des conseillers[1] des communes et des cercles représentant des conseillers municipaux dans le cadre du cercle et des conseillers régionaux. En plus, les soixante-dix-huit conseillers nationaux qui siègent au haut conseil des collectivités territoriales le sont en raison de huit conseillers pour chacune des régions et du district de Bamako et de trois représentants des maliens établis à l'extérieur[2].

Par conséquent, tant du point de vue quantitatif que qualitatif, le haut conseil des collectivités territoriales du Mali apparaît comme l'émanation des collectivités territoriales maliennes[3] et affirme ainsi leur rôle politique et constitutionnel[4]. Si rien ne permettait à partir des Constitutions du 22 septembre 1960 et 2 juin 1974 de parler d'un haut conseil des collectivités territoriales, la Constitution du 25 février 1992, puis les lois fondamentales de 1993, 1995, 2012 et 2017 suivant établissent clairement un lien entre cette chambre et les communes, cercles et régions auxquelles elles reconnaissent officiellement la qualité de collectivités territoriales de la République du Mali[5].

De fait, comme ceci se manifeste de façon plus prononcée dans la Constitution de 1992, la consécration de la décentralisation territoriale et l'existence constitutionnelle des collectivités territoriales, n'apparaissent plus comme des phénomènes qui seraient en quelque sorte isolés. Au contraire, cette reconnaissance s'accompagne de l'affirmation du rôle politique et constitutionnel tenu par ces collectivités dans les institutions de la République du Mali.

De ce qui précède, nous observons que la décentralisation correspond parfaitement à cette organisation particulière qui procède de l'Etat dans la mesure où la reconnaissance de l'existence de collectivités territoriales semble avoir des incidences sur l'Etat, c'est-à-dire le

[1] Constitution du Mali du 25 février 1992, article 98., Titre XII, article, 102.

[2] Ibid.

[3] En effet, toutes les catégories des collectivités territoriales sont concernées et tous les conseillers sont élus par ces collectivités.

[4] La création d'une assemblée des collectivités territoriales aux pouvoirs consultatifs, pour éviter que les problèmes des collectivités territoriales ne s'enlisent dans les débats parlementaires, est une originalité. Cette particularité distingue le haut conseil des collectivités territoriales maliennes du Sénat français qui constitue, avec l'Assemblée nationale française, le Parlement, qui vote la loi.

[5] Voir notamment loi n°93-008 du 11 février 1993, op. cit. Voir également l'article 1er de la loi n°2017- 052 du 2 octobre 2017, op.cit.

gouvernement et le parlement, et plus précisément sur la conception et les missions dévolues au haut conseil des collectivités territoriales[1].

Il apparaît ainsi que ce dernier rôle joué par les collectivités territoriales donne tout son relief à la place tenue par les collectivités territoriales au sein de l'Etat[2].

Par ailleurs, nous noterons, ainsi que le précise Christine Houteer à propos de la France de 1987, s'agissant des garanties d'existence des communes et départements en tant que collectivités territoriales françaises, qu'il n'y a « aucune objection à ce que la Constitution […] prenne en considération les collectivités territoriales »[3]. Pour elle, « un lien intime les unit à l'Etat »[4].Cette analyse est applicable à l'identique au Mali dans la mesure où l'existence des collectivités territoriales maliennes fait apparaître ce qu'est, ainsi que le notait René Chapus, « la structure même du territoire de la République, ce dont il est constitué. Et de ce qu'est leur statut, quant à leurs relations avec l'Etat, dépend la structure unitaire ou composée de l'Etat. C'est pourquoi il est normal que, comme l'Etat, les collectivités territoriales aient un statut constitutionnel »[5].

En définitive, il s'agit là d'un premier point que nous voulions établir : en décidant de confirmer la nécessité de la décentralisation et de donner aux collectivités territoriales une garantie d'existence au niveau constitutionnel, le constituant malien de 1992 a apporté une innovation[6]:

[1] Même s'il joue un rôle consultatif, le haut conseil des collectivités est en droit d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional au Mali. Il peut faire des propositions au gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Voir Constitution du Mali du 25 février 1992, article 99 op. cit.

[2] Commentaire de l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française de 1958, applicable à l'identique au Mali. En ce sens, voir, René Chapus, op.cit., p. 187., n°299., cité par Christine Houteer, Thèse op.cit., p. 337.

[3] Christine Houteer, Thèse, op. cit., p. 337.

[4] Ibid., p. 337.

[5] René Chapus, op.cit., cité par Christine Houteer, Thèse op. cit., p. 337.

[6] Si la Constitution de 1960 avait reconnu l'existence des collectivités territoriales de la République du Mali (ce qui est une donnée acquise) dès son article 41 auxquelles il avait conféré – on l'a dit- le droit de s'administrer librement dans les conditions fixées par la loi, la Constitution du 25 février 1992 reprend les mêmes termes pour préciser que les collectivités territoriales s'administrent librement. Mais, elle permet surtout à l'administration décentralisée du Mali de trouver une assise constitutionnelle et d'ainsi renforcer sa protection. Aujourd'hui, le terme de décentralisation semble bien ancré dans le paysage politique malien. Mais, c'est au principe de libre administration des collectivités territoriales que continuent de se référer la Constitution, le législateur et l'administration malienne.

l'existence constitutionnelle des collectivités territoriales va jusqu'à leur reconnaître une représentation particulière dans les institutions de la République du Mali. Cependant, le statut décentralisé s'élaborera de manière progressive au niveau législatif. En même temps, le constituant de 1992 en tire des conséquences pour le haut conseil des collectivités territoriales et confirme le lien entre celui-ci et les collectivités territoriales. Cette même conclusion, nous allons le voir, vaut également pour le principe démocratique retenu au niveau local.

Par ailleurs, dans la Constitution du 25 février 1992, nous avons déjà relevé au sein du titre XI relatif aux « collectivités territoriales », la présence de l'article 98 aux termes duquel « les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Cette disposition consacre au niveau local le principe démocratique, c'est-à-dire la participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques, en prévoyant l'administration des collectivités territoriales par des conseils élus au suffrage universel.

A ce sujet, les défenseurs de la démocratie locale se sont appuyés sur une série d'arguments[1] majeurs pour justifier une organisation solide de la démocratie locale.

Pour certains partisans d'un pouvoir très fort au sommet et en contrepartie, d'une organisation très solide des autorités locales, la Constitution doit organiser la démocratie, ce qui impliquerait toutes les mesures de nature à intéresser la vie de la démocratie[2].

Pour d'autres, et le rapport sur les collectivités locales établi par la sous-commission[3] des libertés locales et de l'organisation administrative de la première commission de la Constitution malienne du 25 février 1992 va dans ce sens, la souveraineté du peuple ne saurait s'exercer dans le cadre seul de la nation.

On se souvient aussi qu'en France, les communistes, par la voix d'Auguste Hugonnier, manifestaient leur adhésion totale à ces conceptions : « … pour assurer l'accomplissement des volontés du suffrage universel, le principe de l'élection, principe fondamental de la République, doit s'appliquer à tous les postes de l'administration générale comme de l'administration locale.

[1] …applicables à l'identique au Mali.

[2] Voir, Pierre Cot, commission de la Constitution française A.N.C, 2 juin 1946, cité par Maurice Bourjol et Serge Bodard, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, édition Elsevier Masson 1984, p. 49., Voir aussi Philibert Secretan, *Réflexions sur la démocratie.* In : Autres Temps. Les cahiers du christianisme social. N°37, 1993. pp. 55-56.

[3] Voir, rapport de la sous-commission des libertés locales et de l'organisation administrative, p. 45.

Tous les leviers de commande administratifs et gouvernementaux doivent être entre les mains des représentants élus du peuple, depuis la commune jusqu'aux organes suprêmes du pouvoir… »[1].

Il faut ici ajouter qu'au Mali comme en France, le souci des premiers constituants ne consistait pas simplement à étendre le champ de la démocratie. Ils entendaient en même temps instaurer un « contrepoids à l'omnipotence de l'Etat »[2], ce qu'exprimait, on s'en souvient Pierre Cot en déclarant : « le contrepoids à l'omnipotence de l'Etat, c'est le pouvoir local fortement organisé »[3], mais aussi affirmer la présence du pouvoir local démocratique parmi les autres pouvoirs publics.

Si toutes les idées exprimées par les défenseurs de la démocratie locale n'ont pas été retenues, certains points d'importance ont été repris, en matière de collectivités territoriales maliennes, lors de l'adoption de la Constitution du 25 février 1992 et, de ce fait, on retrouve au sein du titre XI de cette Constitution cet article 98 selon lequel « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ».

Ce faisant, et comme précédemment, les constituants de 1992 consacrent un acquis : l'emploi de l'élection au niveau local. On se souvient que ce mode de désignation fut retenu dans la Constitution malienne du 22 septembre 1960 même s'il n'a jamais été opérationnel en raison du centralisme démocratique qui était de règle, lequel imposait la primauté du politique dans tous les domaines de la vie sociale et instaurait le centralisme administratif comme instrument d'exécution de cette politique. Néanmoins, c'est la Troisième République du Mali, avec l'article 98 de la Constitution de 1992 qui pose enfin le principe de l'élection au suffrage universel des conseils élus.

Le constituant malien de 1992 a clairement vu la solidarité[4] existant entre la démocratie politique et les libertés locales, entre l'autonomie de l'individu et celle des collectivités[5]. Il a

[1] JORF, Débats ANC 1946, 2e séance du 16 avril 1946, p. 1915., cité par Christine Houteer, op.cit., p. 339.

[2] Maurice Bourjol et Serge Bodard, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, édition Elsevier Masson 1984, p. 49.

[3] Pierre Cot, commission de la Constitution française A.N.C, 2 juin 1946, cité par Maurice Bourjol et Serge Bodard, op.cit., p. 49. Cette partie est citée également par Christine Houteer, Thèse op.cit., p. 337.

[4] Marcel Prélot, article intitulé *Les collectivités territoriales métropolitaines et la Constitution de 1946*, in RA, p. 7.

[5] Ibid.

voulu, selon l'article 98, que celles-ci « s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». La nature politique de la décentralisation administrative si remarquablement analysée par Maurice Hauriou semble trouver ici sa pleine reconnaissance…[1]. Et selon Georges Vedel écrivant à propos de la Constitution française de 1946, « persuadés à juste titre que la décentralisation est l'une des dimensions de la démocratie… (ils ont) … dans un Titre X concernant les collectivités territoriales, consacré les droits de ces collectivités face à l'Etat »[2]. Cette analyse est parfaitement transposable au Mali.

Cela dit, on reconnaît là, ainsi que le précise Christine Houteer, « le lien traditionnellement établi par les hommes politiques et les juristes entre démocratie et la décentralisation, entre cette dernière et le recours à l'élection »[3]. Selon Charles Eisenmann, « c'est sans doute Hauriou qui a donné à cette thèse le plus net et le plus brillant relief »[4].

De fait, ce dernier déclare notamment que la « décentralisation s'analyse en une mainmise plus directe du peuple souverain sur l'administration… la décentralisation est (donc) le développement et la conséquence logique du principe démocratique de la souveraineté nationale… si donc l'essence même de la décentralisation consiste en ce que la population d'une circonscription décide elle-même les affaires locales… il faut bien admettre que c'est… l'organe délibérant qui doit être nommé à l'élection »[5].

Dans son précis de droit constitutionnel, ces conceptions apparaissent encore plus accentuées : « … le signe infaillible de la décentralisation d'une région, c'est qu'… il y est constitué des corps élus par le suffrage des populations… le mouvement de décentralisation s'affirme donc comme une reprise exercée par la souveraineté nationale, avec son pouvoir majoritaire, sur le pouvoir minoritaire du gouvernement central… La démocratie et la souveraineté nationale vont

[1] Marcel Prélot, article intitulé *Les collectivités territoriales métropolitaines et la Constitution de 1946*, in RA, p. 7.

[2] Georges Vedel et Pierre Delvolve, *Droit administratif,* Thémis, PUF, édition de 1982, p. 859.

3 Christine Houteer, Thèse, op.cit., p. 343.

[4] Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, 1948, p. 218, n° 143.

[5] Maurice Hauriou, *Etude sur la décentralisation,* 1892, édition Dupont, p. 10, Christine Houteer, Thèse, op. cit., p. 343.

vers la décentralisation par un besoin de plénitude du pouvoir majoritaire de la souveraineté nationale »[1].

Enfin, son précis de droit administratif contient d'autres écrits célèbres : à son avis, la centralisation, « force du gouvernement de l'Etat »[2], est « autoritaire et gouvernementale »[3], tandis que la décentralisation, « force par laquelle la nation réagit, contrôle le gouvernement de l'Etat »[4], est une « force libérale et constitutionnelle »[5] qui « comporte l'application des principes de l'élection et de la délibération »[6] dont les raisons « ne sont point d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel… (car)… la liberté politique est liée à l'organisation d'élections du gouvernement, laquelle à son tour est liée à la décentralisation administrative… »[7].

De nombreux autres auteurs français ont partagé ce type d'analyse. Pour André de Laubadère, « … la décentralisation se relie à cette forme du libéralisme politique qu'est le système démocratique. Le principe démocratique… trouve sa réalisation… au plan administratif dans l'élection des autorités locales ; la décentralisation se présente ainsi comme la démocratie appliquée à l'administration »[8].

Pour Georges Vedel et Pierre Delvolvé, « la décentralisation a une valeur démocratique puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants… (et)… l'élection est par excellence la technique qui assure l'autonomie des organes… »[9]. Pour Letourneur, « la décentralisation est étroitement liée à un régime politique, celui de la démocratie…elle assure ainsi la démocratie à la base (et)… permet également de mieux l'assurer au sommet, car elle présente un aspect éducatif indéniable… »[10].

---

[1] Charles Eisenmann, précis de *Droit constitutionnel*, 2e édition, 1929, réed. CNRS 1965, p. 190. Cité par Christine Houteer, Thèse, op. cit., p. 343.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] André de Laubadère, *Manuel de droit administratif*, 12e édition repris par J. C. Venezia et Yves Gaudemet, LGDJ 1982, p. 175.

[9] Georges Vedel et Pierre Delvolvé, op.cit., p. 849 et 851.

[10] M. Letourneur, 1eres *journées juridiques franco-yougoslaves* in Rev. Int. De droit comparé, oct-déc. 1956, p. 609.

Enfin, on peut donner l'opinion assez originale de Jean Dabin pour lequel « la décentralisation comporte une règle essentielle… (que) les autorités locales sont élues… » car cela permet « que se réalise cet élément essentiel de la décentralisation qui consiste dans l'action de l'opinion publique locale sur l'activité des autorités locales »[1]. Et il indique alors que « la décentralisation s'impose dans les Etats dont l'organisation constitutionnelle a pour base le principe démocratique et à raison précisément de ce principe. En effet, la décentralisation implique en elle-même une manifestation de démocratie. Car cette action de l'opinion publique locale sur les autorités administratives locales est proprement un phénomène démocratique : c'est le peuple participant à l'administration locale »[2].

Mais, en réalité, ainsi que l'a démontré Charles Eisenmann, « l'idée de la décentralisation administrative est conciliable avec tout mode créateur des agents locaux »[3]. Selon l'avis de Charles Eisenmann, l'unique obligation consiste en ce qu'elle exclut les modèles de désignation qui n'assureraient pas leur indépendance. Et, à ce sujet, il faut noter que le recours à l'élection pour désigner les autorités locales semble concerner la nature des relations existant entre ces autorités et la collectivité qu'elles régissent et non le type de rapports existants entre ces autorités locales et le pouvoir central.

Pour Christine Houteer, « non seulement la désignation par l'élection n'apparaît pas obligatoire, mais, en outre, l'assimilation de l'idéal démocratique à la décentralisation semble sujette à caution et même contradictoire »[4]. C'est là du moins ce queGeorgeLangrod s'attache à dire lorsqu'il insiste sur l'existence d'une « contradiction fondamentale » entre les deux notions, malgré les apparences, dans la mesure où « la démocratie est par définition foncièrement égalitaire, majoritaire, unitaire » alors que le « gouvernement local » est par définition un « phénomène de différenciation, d'individualisation, de compartimentation » : « … ainsi, la démocratie tendant inévitablement et de par son essence même vers la centralisation, le gouvernement local, par la division qu'il crée, constitue à la fin des comptes une négation de la démocratie »[5].

[1] Jean Dabin, *Précis de droit administratif*, 3e édition, 1940, p. 330.

[2] Ibid., p. 337.

[3] Charles Eisenmann, précis de *Droit constitutionnel*, 2e édition, 1929, réed. CNRS 1965, p. 190. Cité par Christine Houteer, Thèse, op. cit., p. 345.

[4] Christine Houteer, Thèse, op.cit., p. 346.

[5] Christine Houteer, Thèse, op.cit., p. 346.

De la même façon, et contrairement aux idées souvent reçues, la centralisation semble être en un sens une solution démocratique puisqu'elle seule permet la réalisation de la volonté nationale sur l'ensemble du territoire alors que la décentralisation se présente comme un facteur de différenciation, d'adaptation de la solution aux cas d'espèce.

En ce sens, Charles Eisenmann a estimé qu'un Etat démocratique se conçoit fort bien absolument centralisé : « si l'appareil de gouvernement central est démocratique, la centralisation, c'est-à-dire son unité intégrale, sont au service de la démocratie, assurent le règne du principe démocratique, donc n'entachent du tout le caractère démocratique de l'Etat. »[1].

Finalement, on peut suivre Jean Rivero ou Jean-Marie Pontier lorsqu'ils soulignent que tout est une question de définition[2] . Si l'on définit la démocratie comme la solution qui permet d'assurer le règne de la volonté nationale et la réalisation de l'égalité des citoyens, alors, en effet, la décentralisation se présente comme un obstacle allant à l'encontre des vœux de la majorité et de l'égalité des citoyens. Cependant, « si l'on tient pour démocratique le régime où le pouvoir demeure aussi près du peuple qu'il est possible, la décentralisation permet, mieux que tout autre système, de répondre à cette exigence »[3].

Ainsi, que l'écrit fort justement Jean Rivero, tout au long du Dix-neuvième siècle, « la lutte pour l'élection des pouvoirs locaux n'était qu'un aspect de la lutte pour le droit électoral, pour son extension… le triomphe de la démocratie au plan national emportait celui d'une décentralisation qui n'en était que la transposition au plan local »[4]. Si bien que Jacques Baguenard admet que « la décentralisation est devenue un élément de la démocratie »[5] et explique ce phénomène par « l'évolution idéologique relative au fondement de la légitimité »[6].

Et il est intéressant, en dernier lieu, de noter une réflexion de Charles Eisenmann qui estime précisément « peu concevable l'association d'un gouvernement central démocratique avec un gouvernement local qui ne le serait pas : mais ceci tient à la force d'universalité et d'unité que

[1] Voir notamment l'intervention de Charles Eisenmann in Discussion du 30 mai 1975 in *L'objet local*, Colloque Paris- Dauphine 30, 31 mai 1975, sous la dir. de L. SFEZ, coll. 10/18, 1977, p. 66 et s.

[2] Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les collectivités locales, La répartition des compétences*, Thèse droit public, Aix-Marseille [1975] ; L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public », n° 127), 1978, p. 27.

[3] Georges Burdeau, *Traité de science politique* (l'Etat), Tome 2, éd. de 1979, p. 400, n° 500 ; voir aussi Jean Rivero, *Fédéralisme et décentralisation*, 1949, p. 96., cité par Christine Houteer, op.cit. 348.

[4] Cf. Jean Rivero, *La décentralisation. Problèmes et perspectives*, in Etudes, janvier 1950, p. 47

[5] Jacques Baguenard, *La décentralisation*, « Que sais-je ? », PUF, 3e éd., 1985, p. 49.

[6] Ibid.

le principe démocratique porte en soi… on conviendra sans difficulté qu'aujourd'hui surtout, où les constitutions s'élaborent « rationnellement », il existe une certaine tendance, qui paraît naturelle, à harmoniser les deux organisations, à appliquer de part en part à l'appareil étatique le même principe fondamental »[1].

Cette analyse applicable à l'identique au Mali nous ramène aux idées qui ont prévalu au moment de l'élaboration de la Constitution du 25 février 1992. Le constituant de l'époque a entendu instaurer des « contrepoids démocratiques » et particulièrement, appliquer le principe démocratique au niveau tant national que local ce qui tend à vérifier l'analyse de Charles Eisenmann précédemment rapportée.

Pour nous, cela confirme l'analyse de Maurice Hauriou non pas lorsqu'il prétend lier décentralisation et démocratie, mais lorsqu'il définit la première comme « une manière d'être de l'Etat »[2]. Cela signifie très clairement que la décentralisation ne peut qu'être limitée dans un Etat unitaire. Si elle vient pallier les excès de la centralisation, elle ne peut pas exister absolument pure de tout alliage, de tout élément de centralisation.

SECTION II : La nécessité du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales

Le maintien du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales par le législateur malien en 2017 rappelle la volonté d'instaurer une contrepartie à l'autonomie accordée aux collectivités. L'autonomie locale doit être limitée et l'intérêt général doit être protégé. C'est ce que montrent l'étude de la justification théorique du contrôle (paragraphe I) et celle de sa justification liée aux compétences aux collectivités territoriales (Paragraphe I).

Paragraphe I : La justification théorique du contrôle.

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est nécessaire pour deux raisons complémentaires. Dans un premier temps, il convient de montrer les conséquences qu'entraînerait une option décentralisatrice dans laquelle les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice de leurs compétences, en l'absence de tout pouvoir de

[1] Charles Eisenmann, op.cit., p. 229, n°147.

[2] Cf. Supra, p. 87.

tutelle de l'État sur leurs actes. Dans un second temps, il faudra préciser que cette solution serait incompatible avec la décentralisation malienne.

A. Les analyses doctrinales

Ainsi que l'a démontré Charles Eisenmann, les définitions de la centralisation et de la décentralisation posent le problème du caractère central ou non central des organes chargés d'une compétence normatrice : « pour définir la notion à laquelle correspond pleinement la décentralisation, il convient de rappeler que ce dernier mot est couramment employé pour signifier la suppression de rattachement d'éléments locaux à un élément central, et que par conséquent, statistiquement, si on veut lui donner un contenu positif, il faut l'identifier à l'absence de tout centre commun pour toute une série d'éléments. Cette absence de centre commun signifie pluralité de centres indépendants »[1].

Encore faut-il préciser quelle est la portée exacte de l'indépendance de ces centres distincts car elle peut recouvrir des situations différentes. Selon Eisenmann, il faut distinguer « l'hypothèse où la législation d'État attribue aux autorités locales la compétence normatrice générale relativement à un objet donné sans poser elle-même aucune règle de fond et celle où la législation d'État, posant des règles de fond, appelle l'autorité locale à les appliquer ou à les exécuter »[2]. Pour cet auteur, il est évident qu'il ne peut y avoir de décentralisation « que si et dans la mesure où les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser les règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'État »[3]. Cela revient à admettre qu'une véritable décentralisation suppose l'absence de tout pouvoir de contrôle.

Quelles sont donc les conséquences de cette analyse ? La décentralisation serait-il synonyme d'une autonomie totale accordée aux collectivités ?

Sur cette question, on sait que laisser chaque collectivité territoriale prendre librement les décisions relevant de l'Etat conduit logiquement à tous les domaines d'actions relevant de la souveraineté. En reprenant les critères de Jean Dabin, ne seront plus exclus du champ d'action local que « les vraies marques de la souveraineté »[4] : le pouvoir de juger de façon indépendante,

[1] Charles Eisenmann, *Les structures de l'administration*, Traité de science administrative, Paris, Mouton, 1966, p. 196.

[2] Charles, Einsenmann, op.cit., p. 197.

[3] Ibid.

[4] Jean Dabin, *Précis de droit administratif*, 3e édition, 1940, p. 330

de légiférer, c'est-à-dire de disposer de pouvoirs normatifs autonomes, de battre monnaie, de lever des impôts de son propre chef, de déclarer guerre ou paix et plus largement d'établir toute relation internationale autonome[1]. Tout cela comporte un certain nombre de dangers pour l'Etat et d'inconvénients pour les citoyens. Selon Guy Melleray, « le risque pour l'Etat est de voir les collectivités territoriales revendiquer une autonomie plus grande pouvant entrainer sa dislocation ou en user d'une façon contraire à l'intérêt général de la Nation »[2]. Et, pour Serge Regourd, « il n'y aurait plus *un État décentralisé, mais une multiplicité d'États* »[3]. Il est alors certain que ces hypothèses sont contraires à l'intérêt général d'un Etat unitaire décentralisé.

Certes, les différences de nature sont claires au niveau juridique entre un Etat unitaire décentralisé et un Etat fédéral. Du fédéralisme, on sait qu'il touche aux structures de l'Etat aux triples points de vue politique, administratif et judiciaire. La décentralisation se ramène à l'ordre administratif. De plus, dans un État unitaire, les collectivités territoriales ne peuvent fixer elles-mêmes la forme de leurs institutions et elles ne sauraient créer d'autres organismes décisionnels que ceux prévus par la loi. Enfin, dans un État fédéral, les diverses composantes participent en tant que telles à l'exercice du pouvoir central, toujours au niveau législatif, plus rarement à celui de l'exécutif, ce qui n'est pas le cas dans un État unitaire décentralisé. Mais, et comme le souligne Debbasch dans la France de 1982, « en pratique, il est beaucoup plus difficile de distinguer entre l'Etat membre d'un Etat fédéral et la collectivité territoriale décentralisée »[4]. Et, pour Jean Rivero, tous deux ont en effet « une inspiration commune qui tient à leur identique opposition à la concentration du pouvoir »[5].

Les risques que fait courir la décentralisation à l'unité nationale justifient alors l'existence du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales dont l'une des finalités essentielles sera la conciliation entre l'unité de l'Etat et la pluralité liée à la reconnaissance des personnes publiques

[1] Ces risques pour l'Etat en entraînent d'autres à leur suite. Il s'agit notamment de la possibilité d'entretenir des forces de l'ordre indépendantes et autonomes, de produire des armes, d'établir des contraintes dépassant leur territoire et subordonnant d'autres pouvoirs locaux, de fermer les frontières locales, de taxer librement les échanges, d'être directement et juridiquement représenté dans des institutions internationales par volonté propre, de posséder un ordre juridique autonome, etc.

[2] Guy Melleray, Thèse op.cit. p. 26.

[3] Serge Regourd, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, p. 30.

[4] Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs,* op.cit., p. 194.

[5] Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, op.cit., p. 109.

locales, et évitant alors les dérives fédérales ou anarchiques, et protégeant l'intérêt général du pays.

L'inexistence d'un pouvoir de contrôle serait tout autant dangereuse pour les collectivités territoriales elles-mêmes : d'une part, les grandes collectivités pourraient établir ou exercer un pouvoir de tutelle sur les plus petites ; d'autre part, l'autonomie totale des collectivités territoriales conduirait à une plus grande inégalité entre ces collectivités et entraînerait des disparités de traitement choquantes à tous égards[1]. Le contrôle apparaît donc comme « une institution de solidarité »[2] que « l'exigence d'égalité rend nécessaire »[3].

Par ailleurs, si l'on considère la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales distincte des affaires nationales comme la donnée première de toute décentralisation[4], la nécessité du contrôle se ferait plus importante dans la mesure où il n'existe pas d'affaires locales ni de domaine réservé aux collectivités territoriales maliennes. De fait, comme le soulignait le Français Louis-Jérôme Chapuisat « les affaires locales n'ont d'autres sources institutives qu'un auto-dessaisissement de l'Etat (qui)… juridiquement demeure relatif, temporaire et toujours révocable »[5]. Pour Jean-Marie Pontier, « les affaires locales ne sont locales que parce que le pouvoir central les a abandonnées aux autorités locales »[6].

Sur ce point, on se souvient des positions plus accentuées de Hans Kelsen, partisan d'un Etat fort qui dispose de toute légitimité pour contrôler son territoire et ses institutions. Selon lui, la commune même (en tant que collectivité territoriale) « est une institution intérieure à l'Etat… tenant sa part de bien commun de l'Etat et l'Etat conservant seul la plénitude de surveillance

[1] En revanche, l'existence du contrôle serait tout autant bénéfique pour les citoyens qui peuvent en avoir besoin pour protéger juridiquement leurs intérêts ou garantir la bonne gestion des derniers publics issus de leurs contributions financières. Le contrôle serait donc une assurance plus exacte pour la protection des citoyens contre ces autorités locales (autorités administratives) qui ont des devoirs envers eux à côté de la puissance publique, au même titre que l'Etat (l'administration centrale).

[2] Guy Melleray, op.cit., p. 27.

[3] Maspetiol et Laroque, *La tutelle administrative*, op.cit., p. 194.

[4] Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 18ème éd, Paris, Dalloz, 2000, p. 311.

[5] Louis-Jérôme Chapuisat, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse, Paris II, 1971, p. 338.

[6] Jean-Marie Pontier, *La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, in La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, op.cit., p. 116.

et de responsabilité qui constitue aujourd'hui sa prérogative »[1].

Georges Renard manifeste son adhésion totale à ces conceptions : « issue de la volonté de la puissance publique de répondre à un besoin précis et de lui faire réaliser une mission déterminée, l'institution (la collectivité territoriale) n'a pas décidé son œuvre, elle n'est qu'une émanation de l'institution primaire »[2] (l'Etat). Et, il ajoute que « les collectivités [territoriales] décentralisées ne sont que des personnes imparfaites, elles demeurent en même temps que personnes autonomes, organes de l'Etat ; c'est la vérité que traduit, d'une façon générale, la tutelle administrative »[3].

Il faut ici ajouter que la position de ces différents auteurs ne consiste pas simplement à changer complètement la perspective. Ils entendent en même temps démontrer très clairement la légitimité du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Cette dernière idée s'illustre, en effet, dans les propos de Guy Melleray : « l'Etat doit pouvoir vérifier l'exercice que font les collectivités (territoriales) des compétences qu'il leur a déléguées, il doit pouvoir s'assurer qu'elles agissent conformément à la légalité mais il doit aussi pouvoir les empêcher d'agir d'une façon susceptible de nuire à l'intérêt général qu'il est le seul à pouvoir définir ; il doit enfin, le cas échéant, pouvoir se substituer à elles lorsqu'elles manquent à leurs obligations »[4].

En définitive, il s'agit là d'un point que nous souhaitons rappeler et établir, le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est depuis toujours la marque de la centralisation dans la politique de la décentralisation territoriale dans un Etat unitaire. Loin d'être « l'institution de liberté que l'on a pu y voir »[5], le contrôle se présente comme une limitation et un contrôle de l'activité des collectivités territoriales dans l'intérêt même de la décentralisation et de ses propres collectivités. De plus, il aurait un « triple but : soit l'intérêt de la personne contrôlée ... soit l'intérêt des tiers ... soit enfin... l'intérêt du tuteur lui-même »[6]. Le contrôle est en fait ce rappel à l'ordre des collectivités territoriales qui ne peuvent ni contrevenir à l'intérêt général,

[1] Hans Kelsen, *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat*, traduit par Charles Eisenmann, R.D.P. 1926, p. 612.

[2] Georges Renard, *La théorie de l'Institution*, op.cit. p. 302

[3] Ibid.

[4] Guy Melleray, op.cit., p. 28.

[5] Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, op.cit., p. 9.

[6] Marcel Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 4e édition, Sirey 1946, p. 301.

et doivent être respectueuses des lois et règlements qui s'imposent à elles sans perturber la volonté centrale du souverain, ni enfreindre l'intérêt général.

Il faut pour s'en convaincre rappeler les dispositions législatives maliennes relatives aux compétences des collectivités en matière de coopération décentralisée[1]. Chacune d'elles renvoie à l'État le soin de vérifier si l'action entreprise est bien conforme à la loi. Ainsi, l'article 25 de loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 précitée dispose que les collectivités territoriales ne peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles que sous le contrôle de l'État. Hormis les cas prévus par la loi, il est formellement interdit à un conseil municipal d'entreprendre des actions de coopération entre elles ou avec leurs homologues des pays étrangers[2]. C'est encore l'intérêt général qui justifie le fait que l'Etat autorise le représentant de l'Etat à s'assurer que les collectivités territoriales agissent bien dans le cadre de la loi[3]. Le contrôle apparaît donc comme une « arme donnée au pouvoir central, à l'encontre des autorités décentralisées, dans l'intérêt de l'État »[4]. Mais, l'Etat doit se servir de cette arme pour protéger aussi d'autres intérêts que l'intérêt général[5].

B. La nécessité du contrôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation malienne.

Le contrôle de l'Etat a pour objectif second la protection de l'autonomie des collectivités territoriales. Le contrôle intervient également pour protéger les collectivités territoriales et les tiers avec qui elles entrent en rapport.

1. La protection de l'autonomie locale.

Sur le fondement des dispositions de l'article 70 de la Constitution malienne du 25 février 1992, le législateur malien a la charge de déterminer les principes fondamentaux de la libre

[1] Par exemple, « la solidarité et la coopération entre Collectivités Territoriales maliennes et entre celles-ci et leurs homologues étrangères [ne peuvent être] mises en œuvre [que] conformément aux textes élaborés par l'Etat. Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 295.

[2] Voir loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 295 et loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, article 311.

[3] Voir loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 295 et loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, article 311.

[4] Roland Maspetiol et Laroque, op.cit., p. 376.

[5] Comme on l'a déjà dit, (cf. supra, p. 107, note 2.) l'existence du contrôle est tout autant bénéfique pour les citoyens qui peuvent en avoir besoin pour protéger juridiquement leurs intérêts ou garantir la bonne gestion des derniers publics issus de leurs contributions financières.

administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Sur le fondement des dispositions de l'article 98 de la même Constitution, les collectivités territoriales disposent d'une liberté d'administration dans les limites de la loi, puisque, rappelons-le, aux termes de cet article « les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

Il convient alors de s'assurer de l'existence d'un équilibre entre les deux pouvoirs constitutionnel et législatif :

- La protection contre un encadrement législatif excessif

Par l'article 70, nous l'avons dit, la Constitution malienne de 1992 attribue au législateur le soin de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Ainsi que l'a noté Michel Verpeaux à propos de la France de 1982, « [la Constitution française] confie donc à la loi le soin de définir le contenu concret de la libre administration, au fur et à mesure de ses interventions. Cette position [qui s'applique à l'identique au Mali] a été confirmée de façon constante par le Conseil constitutionnel [français] »[1]. De cette manière, la libre administration n'est définie que par le législateur malien. Une telle situation pourrait expliquer d'ailleurs la présence d'une forte tutelle du législateur malien sur les collectivités territoriales maliennes qui ont besoin de lui pour exister. Leur existence pourrait également être menacée par lui. Les liens entre pouvoir législatif et collectivités territoriales seraient donc univoques[2]. Le pouvoir législatif déterminerait, sans pouvoir d'ailleurs s'en abstenir[3], la composition et les modes de désignations des élus ; mais en aucun cas, les collectivités territoriales n'exerceraient un quelconque pouvoir législatif, excepté de manière indirecte, par l'intermédiaire du haut conseil des collectivités territoriales.

Cependant, le pouvoir accordé au législateur constitue également une certaine forme de protection des choix et des modes de désignations des conseils élus contre d'éventuelles dérives

[1] Voir par exemple la décision du 8 août 1985 n° 85-196 DC, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie (Rec., p. 63; RJC, p. I-234; JO du 8 août 1985, p. 9125) dans laquelle le juge souligne que « *la loi doit mettre en œuvre* » le principe de libre administration, cité par Estelle Brosset, *L'impossibilité pour les collectivités territoriales françaises d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République,* Revue française de droit constitutionnel, 2004/4/ (n° 60) p. 695 à 739.

[2] Estelle Brosset, article, op.cit. p. 695 à 739.

[3] Ibid.

locales ayant l'ambition de modifier des règles qui relèvent de la compétence du seul législateur. La compétence ainsi accordée au législateur semble être ainsi à même de protéger l'autonomie locale[1].

Sur un autre plan, le pouvoir accordé au législateur de prévoir les conditions dans lesquelles s'administrent librement les collectivités territoriales semble garantir l'action des collectivités territoriales contre les éventuelles mesures excessives des autorités administratives étatiques. Les autorités de contrôle ne peuvent alors intervenir (que difficilement) dans leur domaine de compétence en dehors de la loi. Le principe de base est celui suivant lequel « *la tutelle ne se présume pas* », exprimé par la formule « *pas de tutelle sans texte ; ni au-delà des textes* »[2]. En effet, le contrôle doit toujours être expressément prévu et défini par les lois particulières sous peine d'illégalité.

Par ailleurs, si le législateur a le pouvoir de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration selon l'article 98 de la Constitution malienne, il faut souligner que la liberté d'administration des collectivités territoriales bénéficie d'une protection constitutionnelle.

- La protection constitutionnelle

Le législateur dispose du pouvoir de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, conformément aux termes mêmes de l'article 98 de la Constitution. Pour autant, ce pouvoir n'est pas laissé à la seule discrétion du législateur. Le principe de libre administration étant un principe de valeur constitutionnelle, il doit être rigoureusement borné aux seules nécessités qu'imposent les principes constitutionnels.

En l'absence d'une jurisprudence constitutionnelle malienne en la matière, nous supposons que toute méconnaissance du principe constitutionnel de libre administration des collectivités pourrait ainsi être sanctionnée par le juge constitutionnel. Tel est le cas en France, où la méconnaissance de ce principe a pu être sanctionnée au début des années 2010 dans le cadre de la procédure de la nouvelle voie de droit constituée par la question prioritaire de constitutionnalité[3]. Mais, c'est bien plus tôt, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit. p. 192.

[2] René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 13e éd, Paris, Montchrestien, août 1999, p. 389.

[3] Voir, Conseil constitutionnel français, décision QPC 22 septembre 2010 n° 2010-29/37, Commune de Besançon, JO du 23 septembre 2010, p. 17293 cons. 6, 7 et 8.

classique a priori, que le Conseil constitutionnel français a censuré des dispositions législatives. Ainsi, par son contrôle sur la restriction de la libre administration d'une collectivité territoriale opérée par la loi, le Conseil constitutionnel français a par exemple sanctionné, comme méconnaissant les dispositions de l'article 72 de la Constitution, les dispositions légales imposant aux débats de la commission permanente le principe de la publicité, plutôt que de laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement (Cons. Const., 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux)[1].

De son côté, le Conseil d'État français a érigé le principe de libre administration des collectivités territoriales énoncé par l'article 72 de la Constitution française « au nombre des libertés fondamentales »[2]à l'occasion de l'ordonnance de référé Commune de Beaulieu-sur-Mer contre ministre de l'Intérieur, en 2002[3]. Toutefois, il faut entendre ici par l'expression « liberté fondamentale » le sens que lui donne l'article L. 521-2 du code de justice administrative française, lequel dispose que : « [...] le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale »[4].

Cette reconnaissance expresse au rang « de liberté fondamentale » est confirmée par une jurisprudence du Conseil d'État. Ainsi, dans un arrêt du 18 janvier 2001, Commune de Vennelles contre Morbelli, le Conseil d'Etat a précisé que « le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des

[1] Conseil Constitutionnel français, décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux, cons. 26, JO du 20 janvier 1999, p. 1028.

[2] Voir Conseil d'Etat, Section, 18 janvier 2001, 229247, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008040754/, consulté le 15 janvier 2021.

[3] Conseil d'Etat, 24 janvier 2002, nº 242128, *Commune de Beaulieu-sur-Mer contre ministre de l'Intérieur*, cité par Emmanuelle Borner-Kaydel, *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État*, https://journals.openedition.org/add/328#ftn19, consulté le 14 janvier 2021.

[4] Voir code de justice administrative française, crée par la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions, article L. 521-2.

libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière »[1].

2. L'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre justifie le contrôle de l'Etat

Si la décentralisation se définit comme le transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales : communes, cercles, régions maliennes ainsi que le district de Bamako, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre »[2]. Ainsi, et par exemple, la région qui est l'échelon du développement de l'économie et à qui la loi confie la charge de l'aménagement durable du territoire régional[3], n'est pas autorisée à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre des collectivités territoriales.

Cette interdiction vise à protéger la libre administration des collectivités, sur lesquelles seul l'État est habilité à exercer un contrôle. Les collectivités territoriales sont placées sur un pied d'égalité face à l'État, qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents.

Certes, le législateur de 2017 accorde aux collectivités territoriales la possibilité d'entreprendre des actions de coopération entre elles[4]. Et, c'est bien plus tôt, dans le cadre de la coopération entre collectivités territoriales que le législateur de 1993 avait autorisé les collectivités territoriales à entreprendre ces actions entre elles[5].Mais, cette coopération entre collectivités territoriales ne donne aucun droit de tutelle, à l'exception d'un éventuel rôle de coordination, à l'exclusion de tout rôle de décision, d'une collectivité sur une autre.

La coopération appropriée de promotion et de coordination des actions de développement des collectivités territoriales est ainsi placée sous le contrôle de l'Etat seul, afin que soit respectée l'interdiction de la tutelle.

[1] Voir Conseil d'Etat, Section, 18 janvier 2001, 229247, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008040754/, op.cit., consulté le 15 janvier 2021.

[2] Loi n°2017-052 du 2 octobre 2017, op.cit., article 24.

[3] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 163.

[4] Loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 op.cit., article 25.

[5] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., article 21.

Par exemple, l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre conduira l'autorité de contrôle à déclarer illégale et nulle toute délibération d'un conseil régional qui subordonne l'acceptation d'une subvention faite aux communes, à une procédure donnant lieu à un contrôle sur l'activité de ces dernières.

En France, cette interdiction législative de la tutelle entre collectivités territoriales a fait l'objet d'une constitutionnalisation. Désormais, en vertu de l'article 72 alinéa 5 de la Constitution française issu de la révision constitutionnelle opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ».

Au Mali, aucune interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre n'est expressément consacrée par la Constitution. Néanmoins, deux dispositions successives vont en ce sens dans les deux grandes lois relatives aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales : de manière fondamentale, on rappelle que l'article 20 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 affirme qu'« aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité ». Par la suite, l'article 24 de la loi n°2017- 052 du 02 octobre 2017[1]interdit sous quelque forme que ce soit, l'exercice de la tutelle d'une collectivité sur une autre.

Toutefois, il faut préciser que ce principe n'est valable que dans les relations entre collectivités territoriales. Il ne concerne pas la tutelle que l'État est en droit d'exercer à l'encontre de toutes ces collectivités. De façon précise, l'interdiction d'une tutelle suppose que ne puisse être exercé à aucun niveau de l'administration décentralisée un pouvoir d'approbation, d'annulation ou de substitution à l'encontre des décisions d'une autre collectivité territoriale. C'est en d'autres termes, reconnaître l'égalité entre collectivités territoriales et la liberté de chacune d'entre elles d'adopter ses propres décisions[2].

[1]…qui a repris l'article 20 de la loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit.

[2] Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De La Motte et Charles-André Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales,* éditions CUJAS, édition 2012, p. 139.

En conséquence, le principe de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre peut faire a priori l'objet d'un contrôle de l'État[1], garanti[2] par le juge administratif[3] qui peut déclarer illégale toute action entreprise en dehors des modalités autorisées par la loi. Mais le juge administratif malien n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la légalité ou non de ce genre de dispositions.

Néanmoins, il pourra s'inspirer des décisions du Conseil constitutionnel français dans la mesure où le principe de l'interdiction d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre à fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel. La décision du 24 juillet 2008 a permis au Conseil constitutionnel français, saisi de la loi sur les contrats de partenariat, de rappeler que, « dans le cadre d'une coopération entre collectivités territoriales, la loi ne pouvait désigner l'une d'entre elles pour adopter des décisions déterminant les modalités »[4] de cette « action commune »[5]. On peut y voir l'interdiction de la tutelle.

---

[1]En effet, selon l'article 25 de la loi n°2017-052 du 2 octobre 2017, toute action de coopération entre collectivités territoriales qui se traduit « par la création de structure de coopération appropriée de promotion et de coordination des actions de développement » s'entreprend sous le « contrôle de l'Etat ». Et le représentant de l'Etat a la charge de vérifier qu'« aucune collectivité n'établi[sse] ou n'exerce » de tutelle sur une autre collectivité ». Voir loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 op.cit., l'article 24.

[2] …puisqu'à défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées en la matière, le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au tribunal administratif.

[3] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 296.

[4] Conseil constitutionnel français, décision n°08-567 du 24 juillet 2008, citée par Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De La Motte et Charles-André Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales,* éditions CUJAS, édition 2012, p. 139.

[5] Ibid.

On peut ajouter par ailleurs que la jurisprudence constitutionnelle française a, d'une manière indirecte, interdit également aux établissements publics d'exercer la tutelle sur les collectivités territoriales. Ainsi, dans la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel français, saisi de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, a considéré que les schémas de cohérence territoriale, élaborés par un établissement public de coopération intercommunale ou par un syndicat mixte, n'ont vocation qu'à déterminer les orientations générales de développement à l'échelle de l'agglomération concernée. Voir Conseil constitutionnel français, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Journal officiel du 14 décembre 2000, p. 19840.

Par conséquent, ils ne portent pas atteinte à la libre administration des communes. La doctrine française précise néanmoins que des prescriptions plus normatives auraient pu être constitutives d'une tutelle et déclarées inconstitutionnelles. Voir Les *relations entre collectivités territoriales*, ouvrage collectif sous la direction de Sylvie Caudal, 2005, l'Harmattan, pp. 67-68.

Paragraphe II : Les justifications liées à l'exercice des compétences

Dans un Etat unitaire, la décentralisation territoriale s'analyse comme une concession faite par l'Etat. Il est donc normal que la décentralisation s'accompagne d'un contrepoids. De plus, si l'Etat entend attribuer des compétences locales aux collectivités territoriales, l'attribution effective de celles-ci justifie logiquement l'existence d'un pouvoir de contrôle de l'Etat.

A. Contrôle de l'Etat et vocation générale

La loi malienne n°2017 -052 du 02 octobre 2017 dispose en son article 4 que « chaque Collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres ». Cela suppose une vocation générale de compétence à satisfaire les besoins publics locaux, même si la loi ne le prévoit pas explicitement. Mais, si la liberté d'initiative ainsi reconnue aux collectivités territoriales signifie qu'elles règlent librement leurs affaires, elles ne peuvent agir ainsi que dans le cadre de la loi. Considérer le contraire serait revenir sur la nature unitaire de l'État du Mali et méconnaître la volonté du législateur qui fixe les compétences des collectivités territoriales.

Par ailleurs, même qualifiée de générale, la vocation des collectivités territoriales bute en fait sur un certain nombre de difficultés. D'une part, il ne faut pas qu'une collectivité empiète sur les compétences d'une autre collectivité territoriale. D'autre part, la compétence des collectivités n'est pas absolue. Elle est en effet, conditionnée par l'existence et la satisfaction d'un intérêt local[1] que seule l'autorité de contrôle (l'Etat) est, en dernière analyse, habilitée définir.

L'intégration des collectivités territoriales au sein de l'Etat unitaire et leur intervention dans un cadre juridique plus vaste ne peut également qu'avoir des répercussions négatives sur leur domaine d'interventions. La compétence reconnue à une collectivité territoriale doit se concilier alors avec celle des autres collectivités et avec celle de la collectivité supérieure, l'Etat. Dans

[1] La notion d'intérêt local a été résumée par le Commissaire français du Gouvernement Schwartz : l'intérêt en cause doit ainsi nécessairement être un intérêt public, répondre aux besoins des habitants et manifester une certaine neutralité. », Voir, Concl. sur CE [Sect.], 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, p. 324., AJDA 1995, p. 834., cité par Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De La Motte et Charles-André Dubreuil, op.cit., p. 144.

cette perspective, le fait que les conseils communal[1] régional[2] ou de cercle[3] puissent régler par leurs délibérations « les affaires relatives au développement économique, social et culturel »[4] de la commune, du cercle ou de la région et que l'Etat ait vocation générale à intervenir ne peut que limiter très fortement la compétence des collectivités territoriales et par voie de conséquence justifier le contrôle de l'Etat. La compétence des collectivités territoriales pour promouvoir le développement économique, social et culturel ne peut être décidée que par l'Etat[5]. En ce domaine, il a remarquablement partagé les compétences entre les différentes catégories des collectivités territoriales. Ainsi, le fait que la région a été conçue comme le niveau privilégié de réalisation de la politique d'aménagement et développement du territoire régional[6], que le cercle a été conçu comme le niveau privilégié pour la protection des espaces naturels ou agricoles[7] sensibles, que la commune a été conçue comme le niveau privilégié pour les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal[8] et que l'Etat ait une vocation générale à intervenir ne peut que limiter l'initiative des collectivités territoriales et justifier le contrôle de l'Etat sur ces dernières.

On ne peut, à notre sens, que souscrire à cette réalité ainsi établie, qui gagnerait cependant en netteté par le biais de certaines précisions supplémentaires.

En France, l'attachement à la clause générale de compétence a pu, pour certains aller de pair avec l'affirmation, pour les communes, d'une origine spécifique de la compétence de principe des institutions locales. Jean-Baptiste Bouet propose à cet égard, une explication intéressante et, sans bien sûr entrer dans les détails de son analyse, indiquons-en les points principaux.

[1] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 22.

[2] Ibid., article 163.

[3] Ibid., article 95.

[4] Ibid., article 95.

[5] Selon l'article 53 de la Constitution du Mali du 25 février 1992, le gouvernement et donc l'Etat *« détermine et conduit la politique de la Nation ».*

[6] Ibid., article 163. Du reste, c'est l'Etat qui affirme et oriente le rôle dominant de la région en vue de l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. C'est l'Etat qui veille, à travers le schéma régional (le plan de la région) notamment, à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques nationales et les différentes collectivités territoriales de la région.

[7] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 95.

[8] Ibid., article 22.

A son avis, cette position se basait notamment sur une conception de la collectivité territoriale perçue comme « groupement naturel »[1]. Il soutient que la commune française était considérée comme faisant partie du « patrimoine génétique institutionnel »[2] français, qu'elle constituait « l'un des fondements de l'idée républicaine »[3] française. Puis, soulignant que la commune est un « fondement constitutif de la Nation »[4] française, il indique que « la conception de l'origine de la collectivité se heurte à deux obstacles majeurs »[5]. Pour lui, « le premier est la remise en cause de la composition sociologique des collectivités territoriales, la mobilité de la population affaiblissant le lien attachant le citoyen à une commune, un département ou une région en particulier : l'appartenance sociologique des hommes se confond de moins en moins avec l'appartenance territoriale »[6]. Notre auteur d'écrire que le second, qui est d'une nature plus essentielle, « est celui de la souveraineté de l'Etat »[7].

Ainsi, si l'on suit bien tout le raisonnement de l'auteur, on reconnaît que la commune est, ainsi que l'écrit Carré de Malberg, en possession « d'un pouvoir d'administration propre en tant que les autorités chargées de gérer ses affaires consistent dans le conseil municipal, (…) et dans le maire (…) »[8]. Celle-ci arrache à l'Etat une fraction du pouvoir d'Etat. Mais, comme elle est subordonnée et inférieure à l'Etat, les pouvoirs de la commune sont limités par celui-ci.

Toujours à propos des pouvoirs accordés aux collectivités territoriales, Jean-Baptiste Bouet indique que « ce soit en [leur] accordant une certaine initiative dans le cadre de la clause

---

[1] Henry Roussillon, *Les structures territoriales des communes, Réformes et perspectives d'avenir*, LGDJ, 1972, pp. 222-225. Jean-Baptiste Bouet, Thèse, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, soutenue en 2006, à l' Université d'Angers, UFR de droit, d'économie et de gestion, p. 336.

[2] Jean-Baptiste Bouet, op.cit., p. 336.

[3] Jean-Claude Nemery, *Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe*, in Nemery- et Serge Wachter, *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, Coll. Monde en cours, DATAR-Editions de l'Aube, 1993, pp. 11-17, p. 13., cité par Jean-Baptiste Bouet, op.cit., p. 336.

[4] Jean-Claude Nemery, op.cit.,cité par Jean-Baptiste Bouet, op.cit., p. 336.

[5] Jean-Baptiste Bouet, op.cit., p. 336.

[6] Jean-Baptiste Bouet, op.cit., p. 336.

[7] Ibid.

[8] Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat,* spécialement d'après les donnéesfournies par le droit constitutionnel français, Sirey, 1920, pp. 178-179 ; cité par Jean-Baptiste Bouet, Thèse, op.cit., p. 336.

générale de compétence ou en faisant un partage ou un transfert des compétences, c'est toujours la loi qui définit la compétence des collectivités »[1] territoriales. C'est aussi ce qui fait la fragilité des compétences locales.

Même s'il ne le précise pas, Louis-Jérome Chapuisat se référait peut-être à ce type de raisonnement lorsqu'il écrivait qu'« … il est indiscutable qu'il existe bien des besoins locaux. Mais il suffit que la place du marché soit classée pour qu'elle cesse d'être d'intérêt local, de même pour la circulation urbaine dès lors que les routes sont à grande circulation »[2].

Ainsi, donc, il est bien certain que la clause générale de compétences des collectivités territoriales qui nous intéresse est d'abord une vocation générale[3] de l'Etat et que, rappelons-le, c'est toujours la loi et donc l'Etat qui définit la compétence des collectivités territoriales. C'est aussi ce qui justifie le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Maintenant que nous connaissons la position de la doctrine française, qu'en est-il de celle de la jurisprudence, plus précisément du Conseil d'Etat français dont les décisions édifient, au fil du contentieux, le législateur et la doctrine françaises ?

La position du Conseil d'Etat français peut être difficile à apprécier, le risque méthodologique étant de privilégier quelques arrêts non représentatifs de la jurisprudence en général. Si, en effet, dans une décision du 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat reconnaît, par exemple, que le conseil municipal est de plein droit compétent pour régler les affaires de la commune, en l'absence de dispositions législatives attribuant expressément compétence à une autre autorité, il contrôle cependant l'étendue de la sphère d'action de la commune. Le Conseil d'Etat dans sa décision du 30 octobre 1996 a confirmé cette analyse dans un considérant qu'il convient de citer : « Considérant que par délibération du 12 février 1987, la commune de Munster a adopté un projet d'aménagement de la Grand'Rue ; que cette délibération a été prise dans l'exercice des compétences du conseil municipal et dans un but d'intérêt général »[4].

---

[1] Jean-Baptiste Bouet, Thèse, op.cit., p. 336.

[2] Louis-Jérôme Chapuisat, *Les affaires communales*, *A.J.D.A*, 1976, pp. 470-478, p. 472., cité par Jean-Baptiste Bouet, Thèse, op.cit., p. 336.

[3] Dans le même sens : « la clause générale de compétence est une création du droit positif et non pas le produit nécessaire de la nature des choses » Laurence Lemouzy, Le rapport Caillosse sur la « clause générale de compétence », *Administrations et collectivités territoriales*, n° 27, 2006, pp. 927-929 ; cité par Jean-Baptiste Bouet, Thèse, op.cit., p. 320.

[4] Dans cette affaire, la société Henri a demandé au conseil d'Etat d'annuler le jugement du 6 août 1991 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération en date du 12

Le Conseil d'Etat souligne que le conseil municipal a une compétence générale de droit commun pour régler par ses délibérations les affaires de la commune.
Cependant, avant sa décision du 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat s'est toujours montré très prudent et contrôle l'étendue de la sphère d'action de la commune. Ainsi, le Conseil d'Etat dans une décision du 16 décembre 1994 avait confirmé cette analyse dans un considérant qu'il faut citer également :

« Considérant que la question que la délibération attaquée a décidé de soumettre aux électeurs d'Avrillé invitait ceux-ci non à émettre un avis sur une décision que les autorités municipales seraient amenées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune mais à se prononcer, implicitement mais nécessairement, sur l'opportunité d'un projet d'autoroute ne relevant pas de sa compétence ; que la circonstance qu'un tel projet puisse avoir des conséquences sur des affaires relevant de la compétence de la commune n'est pas de nature à faire regarder la consultation organisée par la délibération attaquée comme entrant dans le champ d'application de l'article L.125-1 du code des communes ; que, dès lors, la commune d'Avrillé n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a annulé cette délibération »[1].

Le Conseil d'Etat souligne donc sans ambiguïté que disposer de compétences pour régler les affaires locales n'est pas en quelque sorte, une « administration souveraine ».
Il est ici permis de comparer cette décision du Conseil d'Etat à ce que le Conseil constitutionnel français dans sa décision du 25 février 1982 a affirmé dans un considérant de principe qu'il convient de citer: « Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 72 de la constitution que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités locales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa trois de cet article; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet ... ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 alinéa trois permette d'observer le respect des lois, et plus généralement

---

février 1987 par laquelle le conseil municipal de Munster a adopté le projet d'aménagement de la Grand 'Rue ; d'annuler ladite décision pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête présentée par la société Henri : « Considérant que par délibération du 12 février 1987, la commune de Munster a adopté un projet d'aménagement de la Grand'Rue ; que cette délibération a été prise dans l'exercice des compétences du conseil municipal et dans un but d'intérêt général ». CE, 2 / 6 ss-sect. réunies, 30 oct. 1996, n° 130031, Lebon : https://www.doctrine.fr/d/CE/1996/CEW:FR:CESSR:1996:130031.19961030, consulté le 19 juin 2020.

[1] https://beta.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007862463, consulté le 20 juin 2020.

la sauvegarde des intérêts nationaux ... ». On peut donc dire que, comme le Conseil d'Etat le16 décembre 1994, le Conseil constitutionnel français souligne sans ambigüité qu'une « libre-administration » n'est pas en quelque sorte, une « administration souveraine ».

Et ceci est conforme à la fois à la tradition constitutionnelle et administrative française et à la tradition malienne, car depuis l'indépendance du 22 septembre 1960 du Mali, la loi malienne n'a jamais attribué de compétences aux collectivités territoriales maliennes sans les soumettre à un contrôle par l'autorité étatique.

Ainsi, si le juge administratif français reconnaît qu'un conseil municipal est de plein droit compétent pour régler les affaires de la commune, il contrôle le respect par les autorités communales de l'étendue des compétences qui leur ont été attribuées[1].

S'il vérifie le but d'intérêt communal poursuivi par les délibérations du conseil municipal, il sanctionne tout empiètement sur les activités ou compétences d'autres entités : l'Etat.

On comprend aisément, rappelons-le, que le fait que l'Etat ait une vocation générale à intervenir ne peut que limiter l'initiative des collectivités territoriales et justifier le contrôle de l'Etat sur ces dernières.

Maintenant que nous sommes un peu mieux renseignés sur la clause générale de compétence, qu'en est-il donc du contrôle des affaires locales ?

B. L'existence d'affaires locales et le contrôle de l'Etat

Au Mali comme dans chaque Etat unitaire décentralisé, on s'accorde volontiers à voir une sphère de compétences propres aux collectivités territoriales. Cette sphère exprimée sous formes d'« affaires locales » semble être une condition nécessaire au développement d'une authentique décentralisation territoriale. En France, certains auteurs comme Jean Rivero ont attribué à ce critère de distinction une importance particulière puisqu'ils ont affirmé, dès 1971, que « la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation »[2]. Alexis de Tocqueville parlait déjà de cette

[1] Cette analyse est également valable pour les autorités régionales et de cercles dont les compétences sont soumises au contrôle du juge administratif. Rappelons qu'en France, la clause générale de compétence a été supprimée au niveau des départements et des régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRE).

[2] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, chapitre V, cité par Guy Melleray, Thèse op. cit., p. 29. Cité par Dominique Turpin, *Droit de la décentralisation : Principes, institutions, compétences*, collection Mémentos 1998, p. 16.

distinction lorsqu'il affirmait que « certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers », que « d'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales »[1]. Ces analyses ont été consacrées par le législateur français de 1884 qui a chargé le conseil municipal de l'époque « de régler par ses délibérations les affaires communales ». Les législateurs maliens de 1993 et de 2017 se sont inspirés également de ces analyses pour charger le conseil municipal malien de régler « par ses délibérations les affaires de la Commune »[2]. Mais, dans le même temps, on remarque que ni le législateur malien ni son homologue français ne disent expressément ce que recouvre exactement la notion d'affaires locales. L'on peut déduire la difficulté qu'il y a à définir clairement le concept « d'affaires locales » tant au Mali qu'en France, à la fois au niveau de la doctrine que sur le plan législatif.

Au niveau de la doctrine notamment, elle semble imprécise, car sans dire ce qu'il en est, les auteurs soulignent simplement que la notion d'« affaires locales » repose « sur des choix politiques éminemment subjectifs et difficilement maîtrisables »[3] et que « la répartition des affaires locales et nationales dépend en fait du système de valeurs, du niveau de développement économique et sociale et de leur évolution »[4].

On pourrait en tirer une première conclusion suivant laquelle la décentralisation est relative[5], que la répartition des affaires locales et nationales suppose l'intervention volontariste de l'Etat pour donner un contenu à la notion d'affaires locales.

Aussi, on peut pousser l'analyse plus loin et démontrer comment la détermination d'affaires locales justifie l'existence du pouvoir de contrôle. Par exemple, sur le plan politique, si l'on définit la notion d'affaires locales comme une tranche localisée de l'intérêt général[6], on pourrait

[1] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Livre I, publié sur le site Atramentat le 19 août 2016, https://www.atramenta.net/lire/oeuvre24858-chapitre-22.html. Consulté le 16 janvier 2021.

[2] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., article 4., Code des collectivités territoriales maliennes, article 22.

[3] Jacques Baguenard, *L'existence d'affaires locales,* dans *La décentralisation* (2004), p. 27 à 44, https://www.cairn.info/la-decentralisation--9782130541707-page-27.htm. Consulté le 16 novembre 2019.

[4] Charles Roig, *Théorie et réalité de la décentralisation*. In Revue française de science politique, 16e année, n°3, 1966, p. 476. https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1966_num_16_3_392937, consulté le 16 novembre 2019.

[5] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 29.

[6] Jacques Baguenard, *La décentralisation***,** Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? » 7ème éd., n°1879, février 2004, p. 33

dire que les affaires locales n'existent que par ce qu'elles sont prédéterminées par un centre dominant, c'est-à-dire l'Etat. D'ailleurs, il ne pourrait pas en être autrement car, ainsi que le note Paul-Francis Benoit « si tout ce qui touche à une population locale devait être décidé localement, à terme, c'est la remise en cause de tout [le] système politique, c'est la mort de l'Etat [unitaire] tel que nous le concevons et donc de l'intérêt général »[1].

Retenons simplement que l'existence d'un domaine d'intervention spécifique qualifié d'« affaires locales » ne résulte essentiellement que de la volonté de l'Etat qui prédétermine le contenu de ces affaires. Et la preuve que le contenu des affaires locales est déterminé par le pouvoir central rend possible, voire étend le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

C. Le domaine de compétences des collectivités territoriales et le contrôle de l'Etat

La loi n°93-008 du 11 février 1993 dispose en son article 3 que « Les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local ». La loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 qui reprend les mêmes dispositions ajoute qu'un « décret pris en Conseil des Ministres détermine les mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local ou communal »[2].

Sur ce, au sens de l'article 4 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 relatif aux compétences transférées aux collectivités territoriales, c'est l'Etat qui transfère « des compétences à une Collectivité territoriale » et qui accompagne ce transfert concomitant par « des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences ». L'alinéa 2 de cet article est plus explicite et dispose que « la détermination des compétences de la Région, du District, du Cercle et de la Commune relève de la loi » et donc de l'Etat.

Deux situations sont observables dans cette logique de l'Etat :

- on remarque que les compétences transférées aux régions sont quasi identiques à celles dévolues aux cercles et aux communes ;

[1] Propos de Francis-Paul Benoit, Cité par Dominique Turpin, *Droit de la décentralisation : Principes, institutions, compétences*, op.cit. p. 17.

[2] Loi n°2017-052 du 2 octobre, op.cit., article 3.

- Dans ce transfert, on constate aussi que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes sont affectés en quasi- totalité par l'Etat.

On remarque ainsi que les législateurs maliens de 1993 à 2017 ne donnent aucune vision parfaitement claire sur la répartition des compétences locales car ils ne déterminent pas le champ de compétences réservées à telle ou telle collectivité territoriale ou à l'Etat. La Constitution du 25 février 1992 qui attribue au législateur la compétence pour apporter une clarification ne la précise pas non plus[1]. D'emblée, on en déduit une certaine volonté d'étendre le contrôle de l'État sur ces collectivités territoriales et parfois, au-delà même de ce que prévoient les textes[2].

À l'inverse, on peut penser qu'une répartition plus précise des compétences serait réductrice des interventions de l'État dans les collectivités territoriales. La comparaison des situations malienne et française est à cet égard révélatrice.

En France, les transferts de compétences n'ont pu avoir lieu qu'après avoir opéré une répartition des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales. Ce sont les lois du 2 mars 1982, du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983[3] qui marquent le véritable point de départ de la décentralisation française dans sa forme moderne et apportent trois changements majeurs : il s'agit de la suppression de la tutelle administrative, le transfert de l'exécutif départemental et régional et la transformation de la région en collectivité territoriale. Mais il faut attendre la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour voir apparaître, pour chaque transfert, des règles particulières à la matière transférée. Par exemple, l'article 1er prévoit immédiatement que « la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve

[1] Constitution du Mali du 25 février 1992, article 70.

[2] Alors que des exemples étrangers sur le développement des responsabilités locales permettent de démontrer qu'une répartition précise entre l'État et les collectivités territoriales permettent une réduction importante du poids du contrôle. Voir « *Vivre ensemble* » du rapport Guichard de la commission de développement des responsabilités locales » Paris, La Documentation française, 1976.

[3] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF, 9 janvier 1983 et la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JORF, 23 juillet 1983.

des missions incombant à l'Etat ». Le département voit son rôle renforcé en matière d'aides et d'actions sociales devenant « incontestablement chef de file de l'action sociale »[1].

La commune n'est pas une collectivité subsidiaire par rapport au département et à la région[2]. Selon l'article 145 de la loi du 13 août 2004, « les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement. Ils sont associés selon les modalités fixées par la loi à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département. A l'initiative de la région et du département ou à leur demande, ils peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention ».

On peut constater que cette loi du 13 août 2004 est à la fois une loi de décentralisation et une loi de transferts de compétences au profit des collectivités territoriales françaises. Mais bien plus que ce constat, c'est la révision constitutionnelle française du 28 mars 2003 qui a permis de modifier en profondeur le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales et fait apparaître plusieurs dispositions de portée générale. On peut distinguer six sortes de dispositions de ce type :

- l'organisation de la République est décentralisée[3] ;
- la modification de la liste des collectivités territoriales de la République énumérées. Elle comporte désormais cinq catégories des collectivités territoriales dont l'existence est reconnue et protégée au niveau suprême : « les collectivités territoriales de la République [française] sont les communes, les départements, les régions, les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 »[4] ;
- le rôle privilégié du Sénat pour l'examen de certains projets de loi relatifs aux collectivités territoriales. En effet, en liaison avec la fonction constitutionnelle qui lui est reconnue par l'article 24, alinéa 3 de la Constitution (la représentation des collectivités territoriales), l'article 39 modifié reconnait au Sénat une priorité d'examen pour certains projets de loi aux

[1] Hervé RIHAL « Les transferts de compétences, solidarité et santé », *AJDA*, 2004, p. 1978, cité par Benjamin Meunier, Thèse de droit public, *Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques*, soutenue le 17 novembre 2006 à l'université d'Auvergne, p. 35.

[2] Ibid.

[3] Constitution française du 4 octobre 1958, article 1er alinéa 1er.

[4] Constitution française, op.cit., article 72, alinéa 1er, nouvelle version.

collectivités territoriales : ceux qui ont pour principal objet « l'organisation des collectivités territoriales » françaises ;

- la mise en place d'un cadre nouveau pour l'exercice des compétences des collectivités territoriales. En effet, la Constitution consacre le principe de subsidiarité par le nouvel article 72 alinéa 2. Suivant cet alinéa, les collectivités territoriales ont « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Certes, le mot « subsidiarité » n'est pas employé, mais, on peut considérer qu'on est en présence d'une périphrase qui semble exprimer que l'on administre au mieux au plus près des administrés. Par ailleurs, la Constitution consacre également l'existence d'un pouvoir règlementaire au profit des collectivités territoriales par le nouvel article 72, alinéa 3. D'après cette rédaction, en effet, « dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir règlementaire pour l'exercice de leurs compétences »[1] . Aussi, elle consacre un « droit à l'expérimentation »[2] pour l'exercice des compétences locales prévu par le nouvel article 72, alinéa 4. Il permet, concrètement « dans les conditions prévues par la loi organique »[3], aux collectivités territoriales pour un « objet et une durée limitée »[4] de déroger aux règles générales (lois et règlements nationaux) qui régissent « l'exercice de leurs compétences »[5] afin d'expérimenter une solution et éventuellement de la généraliser en cas de conclusion positive. Cela suppose une évaluation. La Constitution consacre également la notion de collectivité « chef de file » par le nouvel article 72, alinéa 5. L'idée ici est la suivante : il s'agit d'instituer une collectivité dite « chef de file »[6], pour exercer une compétence relevant de plusieurs collectivités territoriales. C'est elle, en quelque sorte, qui va donner les grandes orientations ;

- le développement de la démocratie locale qui est le fruit de trois nouveautés de portée générale : l'apparition du droit de pétition[7] qui permet aux électeurs d'une collectivité d'obtenir

[1] En réalité, la détention par les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire n'a jamais posé de problème ou de doute dans la mesure où cela est souvent prévu par les textes ou découle implicitement des attributions conférées aux collectivités territoriales.

[2] Le droit à l'expérimentation est également reconnu au profit de l'Etat français dans un nouvel article 37-1 de la Constitution, de portée générale dans la mesure où il peut concerner n'importe quelle question et pas forcément un problème de compétence.

[3] Constitution française, op.cit., article 72 alinéa 4.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Constitution française, op.cit., article 72alinéa 5.

[7] …dans les conditions fixées par la loi.

l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée locale d'une question relevant de sa compétence[1] et l'apparition du référendum local dit « décisionnaire » qui permet à une collectivité territoriale de soumettre aux électeurs un projet de délibération ou d'acte par référendum par lequel ceux-ci décident, là encore sur un « projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ».

Cette nouveauté est remarquable. En effet, jusqu'alors, la démocratie locale était en France officiellement- et uniquement – représentative. Cela signifie que seules les collectivités territoriales étaient habilitées à administrer les affaires administratives de leur niveau par leurs représentants élus (sans intervention directe décisionnaire du peuple). Cependant, depuis la loi ATR du 6 février 1992, les communes (seules) avaient la possibilité d'organiser dans certaines conditions des consultations qui correspondaient juridiquement à des simples avis, ce qui permettait de respecter la prescription posée par l'article 72, alinéa 2 dans version initiale (les collectivités s'administrent librement par des conseils élus ;

- et la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales consacrée par le nouvel article 72-2 qui prévoit notamment, le principe de libre disposition des ressources dont bénéficient les collectivités territoriales « dans les conditions fixées par la loi »[2]. L'article 72-2, alinéa 5 de la Constitution dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Ainsi donc, la Constitution favorise l'expression « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » plutôt que de « corriger les inégalités » termes retenus à l'origine.

La raison de cette modification semble tenir à la difficulté plus grande de définir une inégalité par rapport à l'égalité sur le plan strictement juridique.

Maintenant, quel intérêt faut-il donc attendre de cette analyse du droit français[3]?

L'intérêt de cette analyse est double : d'une part, la Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République présente une série de mesures

[1] Constitution française, op.cit., article 72-1 alinéa 1.

[2] Constitution française, op.cit., article 72-2, alinéa 1er.

[3] Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

précises et sécurisantes pour les collectivités territoriales: la mise en place d'un nouveau cadre pour l'exercice des compétences des collectivités[1], le développement de la démocratie locale, le rôle privilégie du Senat pour l'examen de certains projets de loi relatifs aux collectivités territoriales, etc.

D'autre part, il s'avère que les collectivités territoriales disposent, « dans les conditions prévues par la loi organique », d'un droit d'expérimenter une solution et éventuellement de la généraliser en cas de conclusion positive. Mais, on peut dire que ce « droit d'expérimentation » va à l'encontre de l'uniformité ou plutôt du principe d'uniformité des règles de droit dans un Etat unitaire.

Toutefois, en considérant toutes les dispositions de la Loi constitutionnelle du 28 mars 2003[2] relative à l'organisation décentralisée de la République française, on s'aperçoit que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales françaises est plus précise et donc réductrice du contrôle de l'Etat sur ces dernières.

Cela constitue une différence essentielle avec le système malien où derrière un régime apparemment répressif du contrôle, s'exerce en réalité un régime préventif d'interdiction ou un pouvoir d'annulation quasi discrétionnaire.

Maintenant que nous savons qu'une répartition plus précise des compétences est susceptible de réduire les interventions de l'État dans les collectivités territoriales, ne faut-il pas penser à une suppression totale de la tutelle de l'Etat sur les collectivités maliennes ?

A cette question, la réponse nous paraît devoir être négative même si, on a souvent souligné qu'une suppression réelle de la tutelle de l'État offrirait une indépendance aux collectivités territoriales. Cette idée semble s'inspirer directement des intitulés des chapitres de la loi n°2017- 052 du 02 octobre 2017 qui proclament la suppression de la tutelle administrative. On pourrait cependant objecter que ces affirmations sont fausses, car d'une part, le droit malien, tout comme le droit français qui l'inspire, ne parle plus de tutelle, mais de contrôle administratif et d'autre part, on n'a évidemment pas supprimé tout contrôle sur les actes des collectivités territoriales.

[1]…dont, on l'a dit, le principe de subsidiarité, le pouvoir réglementaire au profit des collectivités, le droit à l'expérimentation, la notion de chef de file, la protection de l'autonomie financière des collectivités territoriales etc…

[2] … la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, et la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

On peut donc constater que « le langage est affaire de convention » et que l'affirmation légale ne se conçoit qu'à condition de qualifier de « tutelle » le contrôle qui existait avant la loi n°2017- 052 du 02 octobre 2017 et de qualifier de « contrôle » celui qui subsiste après ce texte. Le contrôle de l'État a ainsi été aménagé et réduit aux choses essentielles. Plus précisément, ce que la loi a supprimé, c'est le contrôle a priori.

Aller au-delà, en supprimant tout contrôle, supposerait naturellement de faire une nouvelle réforme de la loi n°2017- 052 du 02 octobre 2017 qui prévoit notamment que dans les collectivités territoriales, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Une conclusion sur ces différentes solutions s'impose à la suite de ce rapide examen : une répartition précise des compétences peut d'une part, réduire ou minimiser la portée du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales. Or, le chevauchement de compétences débouche nécessairement sur son renforcement. D'autre part, le contrôle de l'État peut être aménagé et réduit à l'essentiel. Mais le faire disparaître, équivaut à faire disparaître le respect de l'intérêt général et de la loi. C'est cette conclusion que l'on peut dégager de l'analyse des textes maliens.

D. L'orientation des programmes de développement économique, social et culturel.

Si l'on admet volontiers qu'un conseil territorial a vocation à régler par ses délibérations les affaires relatives à la collectivité territoriale (concernée), celles relatives notamment aux programmes de développement économique, social, sanitaire et culturel[1], on n'oublie pas de préciser que cette compétence ne doit pas profondément désorganiser le fonctionnement normal de la puissance publique (l'État). De plus, les collectivités territoriales sont tenues de suivre la logique étatique.

[1] L'article 163 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, précitée est nettement rédigé en ce sens : « *Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la Région, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel* ». Ainsi il délibère, entre autres, sur le schéma d'aménagement du territoire régional. C'est la même rédaction pour les communes et les cercles. L'article 22 de la loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 précise que « *le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la Commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel* ». Et l'article 95 de la loi même loi précise que « *le Conseil de Cercle règle par ses délibérations les affaires du Cercle, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel* ».

Certes, l'Etat ne doit pas porter, dans l'exercice de son contrôle, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale des collectivités territoriales. Dans les faits - on l'a dit – la libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par la Constitution malienne du 25 février 1992.

Mais, la mise en œuvre de ce principe est réglementée au Mali par l'Etat et donc par un certain nombre de ses textes dont notamment la loi n°2107- 052 du 02 octobre 2017.

La loi n°2107-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales prévoit dans son article 3 que « les Collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local ou communal ». La mise en œuvre du développement économique régional et local est ainsi sous la responsabilité des conseils élus qui doivent en assurer, la planification, le pilotage, l'impulsion et le suivi. Traditionnellement, les collectivités territoriales maliennes inscrivent leurs actions de développement dans un document appelé Plan de développement économique, social et culturel (PDESC). Ce plan est un document comportant l'analyse de la situation économique, sociale et culturelle de la collectivité, les orientations stratégiques de résolution des principaux problèmes déterminés et reconnus comme prioritaires par les collectivités territoriales. Le PDESC est donc un outil essentiel de gestion qui sert de référence aux élus pour le développement local.

Toutefois, le processus d'élaboration des plans de développement économique, social et culturel (PDESC) nécessite l'appui des services technique et financier de l'Etat. Les comités régionaux et locaux de planification du développement facilitent ainsi l'élaboration des plans de développement économique, social et culturel (PDESC). En effet, par un décret n°05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement**,** l'Etat malien a créé, au niveau de chaque région et du district de Bamako, un organe consultatif dénommé comité régional de planification du développement (CRPD)[1]. Il a pour mission de « donner un avis sur les grandes orientations dans les domaines de planification du développement, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population au niveau de la région et du district »[2]. Il a également pour mission de « promouvoir

[1] Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement, article 2 alinéa 1.

[2] Ibid., article 2.

la synergie entre les différents intervenants au niveau régional […,] d'impulser et de coordonner les travaux de Commissions Régionales de Planification »[1] ainsi que de servir d'interface « entre les niveaux régional et national »[2].

A ce titre, le comité régional de planification du développement oriente« les travaux des commissions »[3] régionales de planification et prépare« les documents à soumettre »[4] au vote de « l'assemblée régionale »[5] et au « Comité National de Planification Stratégique et au Comité de Coordination Statistique et informatique »[6].

On constate que c'est l'Etat qui oriente les travaux de planification du développement économique, social et culturel des collectivités territoriales maliennes.

Sur le plan de la gestion des comités régionaux de planification du développement, le rôle de l'Etat ne se limite pas à la seule orientation des commissions de planification. En effet, le comité régional de planification du développement est composé d'organes dirigés par L'Etat. Les organes des collectivités territoriales n'occupent que les postes de vice-présidence de ce comité. C'est ce que prévoit l'article 3 du décret n°05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 : « le comité régional de planification du développement est composé comme suit : - Présidents : le Gouverneur de Région ou du District de Bamako ; - Vice-Président : le Président de l'Assemblée Régionale ou le Maire du District de Bamako »[7].

[1] Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement, article 2.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 2, alinéa 3.

[4] Ibid.

[5] Voir loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., l'article 131. L'article 131 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, repris par l'article 163 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, prévoyait ainsi que « l'assemblée régionale règle par ses délibérations les affaires de la région notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel et de sa mise en cohérence avec les programmes nationaux.
Ainsi, elle délibère entre autres sur […] le Schéma d'Aménagement du Territoire et de Développement Régional ; les actions de protection de l'environnement ; l'acquisition des biens du patrimoine et la gestion du domaine régional… ».

[6] Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 op.cit., article 3.

[7] Sont membres de ces comités, les préfets, les présidents des conseils de cercle ou les maires pour les communes du district de Bamako, les directeurs des services régionaux de l'Etat, etc. Voir Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement, article 3.

Ce même schéma de gestion est reproduit au niveau des cercles[1] où chaque comité local[2] de planification du développement[3]est dirigé par le représentant de l'Etat dans le cercle. C'est ce que prévoit l'article 10 du décret n°05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 : « le Comité Local de Planification est composé comme suit : - Président : le Préfet de Cercle ; -Vice-Président : le Président du conseil de Cercle ». Les maires des communes et les chefs des services techniques de l'Etat sont membres de ce comité local de planification de développement[4].

Que faut-il donc retenir de la vocation des conseils territoriaux à régler par leurs délibérations les affaires (de la commune, du cercle et de la région et du district de Bamako) notamment celles relatives au développement économique, social et culturel ?

Que chaque collectivité territoriale a pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local ou communal[5].Mais, que c'est l'Etat qui détermine par un décret pris en conseil de ministres les mécanismes de programmation et de mise en cohérence de ces actions de développement[6].

Toutefois, ce décret relatif aux mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions de développement n'a pas encore été pris au Mali, même si cette mise en cohérence est pratiquée dans certains secteurs comme la santé à travers l'instauration de l'avis favorable du Médecin chef du Cercle ou de la Commune du District de Bamako[7].

[1] Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement, article 8.

[2] « *Le Comité Régional de Planification du Développement est représenté au niveau de chaque Cercle par un Comité Local de Planification du Développement, en abrégé CLPD* ». Voir Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 op.cit., article 8.

[3] …dispose des mêmes prérogatives que le comité régional sur les grandes orientations stratégiques et programmes de développement au niveau des cercles. Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 op.cit., article 9.

[4] Décret n° 05 - 268 / P - RM du 15 juin 2005 op.cit., article 10.

[5] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 3.

[6] Ibid.

[7] Décret n°5 - 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (CSCOM), article 8.

De son côté aussi, l'agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT)[1] qui est un organisme public de gestion des subventions affectées à la réalisation des investissements locaux, ne procède au versement d'une subvention que sur la base du respect des conditions exigées par l'État et notamment le contrôle de l'État sur la gestion des activités ou de l'utilisation des fonds par le représentant de l'État.

En conclusion, il faut dire qu'en permettant aux collectivités territoriales maliennes de régler par leurs délibérations les affaires relatives au développement économique, social et culturel, la volonté du législateur malien - et donc de l'Etat- n'a pas été de laisser ces collectivités agir en toute indépendance. Les réformes successives de la décentralisation au Mali leurs confèrent certes des pouvoirs en matière de programmation, de mise en œuvre et de suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel, mais cette volonté coexiste avec le désir d'orienter et de veiller à ce que l'action locale ne puisse nuire à l'intérêt général.

Pour être complet, le contrôle de l'Etat ne doit pas porter seulement sur l'orientation des programmes de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales, il doit aussi concerner leur politique économique.

E. L'interventionnisme économique des collectivités territoriales

L'interventionnisme économique des collectivités territoriales est une matière qui a fortement évolué depuis la loi du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maliennes. Il se traduit par le rôle de plus en plus croissant que jouent les collectivités territoriales dans l'économie nationale. En effet, depuis 1993, les collectivités sont devenues des agents économiques de premier plan par le seul exercice de leurs compétences. Les flux financiers que produit l'accomplissement de leurs missions, en tant qu'acheteurs comme en tant qu'employeurs, leurs donnent une place importance dans l'économie nationale et locale. La première finalité économique du contrôle de l'État découle donc de cette croissance et impose par ailleurs que le concours des collectivités territoriales

[1] L'agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) est un organisme public rattaché au ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales. Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle a pour vocation de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Voir loi n°00-42 du 7 juillet 2000 portant sur la création de l'ANICT et le décret n°00-386 /P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'ANICT.

avec l'État dans le développement économique soit respectueux des conditions prévues par la loi.

Il faut dire qu'en la matière, le législateur est resté, depuis 1993, prudent dans l'attribution de leurs compétences en établissant des grandes limites de principe à l'intervention des collectivités territoriales dans l'économie. A l'article 5 de la loi du 11 février 1993, il a d'abord rappelé le respect des compétences de l'État en précisant que ce dernier a la responsabilité de « conduire la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi ». Puis, il a soumis l'interventionnisme économique des communes, des cercles et des régions, au respect de la liberté du commerce et de l'industrie et au principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Au niveau du budget national, la finalité économique du contrôle de l'État découle également de la place de plus en plus grande des budgets cumulés des collectivités territoriales dans le budget national. En 2018, la part des budgets des collectivités territoriales maliennes représentait trois cent cinquante-trois milliards de franc CFA dans le budget d'État[1]. Ce rôle économique majeur des collectivités territoriales impose un contrôle général de leurs actions pour que ces dernières ne contrebalancent pas la politique gouvernementale.

Depuis la loi du 11 février 1993, les collectivités territoriales maliennes ont largement bénéficié de possibilités d'intervention dans le domaine économique et social. Ce texte autorise les collectivités (communes notamment) à intervenir soit directement soit indirectement dans la vie économique. Cette intervention revêt des formes et concerne des domaines variés et son objectif principal est de maîtriser le développement local en assurant la croissance ou le maintien des activités économiques. Elle vise alors à créer des emplois ou à maintenir les emplois existants et à offrir aux habitants les services collectifs indispensables, qu'il s'agisse de l'enseignement, du transport public, de logement, ou encore des activités culturelles ou sportives.

Pour réaliser ces objectifs, les communes peuvent, par exemple, intervenir dans des organismes ou des entreprises en vue de la mise au point de projets : c'est le cas du financement ou de la construction des bâtiments en vue de leur location. C'est également le cas de l'exonération totale ou partielle des taxes professionnelles des entreprises désirant s'installer ou décentraliser leurs activités sur leurs territoires.

[1] Voir International Monetary Fund, rapport d'assistance technique Rapport no 15/287 intitulé —*Réussir la décentralisation financière au Mali*, p. 38.,https://www.imf.org consulté le 16 novembre 2019.

Alors que les collectivités maliennes encore peu expérimentées débordent de tâches nouvelles qui s'offrent ou s'imposent à elles[1], l'intervention de l'autorité de contrôle intervient pour les conseiller et prévenir les violations de la règle de droit.

En conclusion, on observe que les collectivités territoriales usent de très grandes possibilités d'interventions dans le domaine économique et social notamment par la loi n°2017 -051 du 02 octobre 2017. Ce texte autorise les collectivités territoriales à intervenir directement ou indirectement dans le domaine économique. Cependant, les collectivités territoriales sont susceptibles d'être débordées par les tâches. Par exemple, les conditions d'exploitation des services industriels et commerciaux se durcissent et se complexifient, les modalités de dévolution de travaux, le niveau souhaitable de trésorerie, le montant des dépenses du personnel, les emprunts, la nécessité du capital existant, l'augmentation des risques de dérives, notamment dans le domaine de la commande publique…, bref l'accroissement continu des compétences transférées aux collectivités territoriales appellent une vigilance particulière sur les montages juridiques complexes et sur toutes les opérations importantes.

L'intérêt des contrôles réside désormais moins dans des vérifications formelles nombreuses que dans des analyses approfondies d'opérations sélectionnées. Il réside également dans le rôle préventif du contrôle car, dit-on, mieux vaut intervenir au stade d'élaboration d'un acte que de venir sanctionner une délibération déjà faite.

Cette fonction du contrôle que l'on peut qualifier de pédagogique fait du contrôle un « instrument d'analyse et de synthèse des situations et des budgets »[2] des collectivités territoriales, un cadre de concertation dans lequel on explique aux élus les problèmes qui se posent.

[1] Voir les conditions d'exploitation des travaux industriels et commerciaux, les modalités de dévolutions des travaux, le meilleur niveau souhaitable des budgets, les emprunts, l'autofinancement d'un équipement neuf etc.

[2] Joseph Aubert, *Le sous-préfet, études des problèmes municipaux,* n°8, p. 7., cité par Guy Melleray, op.cit., p. 54.

CHAPITRE II : LES CARACTERISTIQUES DU POUVOIR DE CONTROLE

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, nous l'avons dit, manifeste le caractère unitaire de l'Etat et la prééminence de ce dernier sur les institutions décentralisées.

Il constitue la nécessaire contrepartie du principe de libre administration des collectivités territoriales tel qu'il a été affirmé aux articles 5 et 18 de la loi n°93-008 du 11 février 1993, et dont il ressort que : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus » et que ces « collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi », étant précisé que les articles institués par la loi de 1993 sont respectivement devenus, depuis la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, les articles 5 et 20 de cette loi n°2017-052 du 02 octobre 2017.

Ce faisant, ces articles 5 et 20sefont l'écho des dispositions de l'article 19 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 relatif à la représentation « des intérêts nationaux et du respect des lois » et au contrôle administratif des collectivités territoriales, souvent appelé « tutelle administrative ».

En outre, le recours au concept de contrôle pour rendre compte de la surveillance que l'Etat exerce sur les collectivités territoriales, et qui n'est autre que la traduction de sa souveraineté, ne signifie pas qu'il s'agisse d'un concept monolithique et l'activité de contrôle peut s'exercer selon les modalités différentes.

Le fait que le contrôle de l'Etat sur les collectivités présente des caractères particuliers qui semblent découler de ses fondements propres justifie ses finalités.

Nous sommes donc d'avis que, si le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est un pouvoir de contrôle (Section I), il est aussi un pouvoir spécifique (Section II).

SECTION I : Le pouvoir de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales

Le pouvoir de contrôle est un pouvoir exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales dans le but de protéger l'intérêt général et de cantonner ces collectivités dans les limites fixées par le législateur. Mais, la nature du pouvoir de contrôle a suscité des interrogations : les unes tiennent à l'essence de la notion et du pouvoir de contrôle, les autres à la notion de tutelle.

Ainsi, l'essence du pouvoir de tutelle suscite chez Maspetiol et Laroque la réflexion suivante : la tutelle est une « institution mouvante, changeante, aux aspects infiniment variés… subissant l'influence de tous les mouvements politiques, de toutes les aspirations du moment [...la tutelle] est beaucoup moins un cadre théorique rigide et abstrait qu'une réalité sociale et vivante »[1]. Cela n'étonne donc pas que le pouvoir de tutelle fasse, parfois chez les mêmes auteurs, l'objet d'interprétations diverses et contradictoires, les uns n'y voyant qu'« une modalité du pouvoir hiérarchique »[2], les autres niant «son existence et parlant alors d'un pouvoir de codécision »[3].

Mais, l'habitude de lire ou d'entendre ces préceptes ne devrait pas faire croire que la signification du pouvoir de tutelle pose des problèmes particuliers, car aussi contradictoire que cela puisse paraître, le pouvoir de tutelle est quoi qu'on en ait dit un pouvoir de contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités territoriales dans le but de protéger l'intérêt général et de cantonner ces collectivités dans les limites fixées par le législateur. Les auteurs comme Nestor Remus et Ollivier Marc se félicitent respectivement en 1931 et 2005 que « l'idée de contrôle administratif réside dans la sauvegarde des intérêts généraux »[4]. Et rares sont les auteurs qui ne font pas recours au concept de contrôle pour rendre compte de la surveillance que l'Etat exerce sur les collectivités territoriales, et qui n'est autre que la traduction de sa souveraineté. Cependant, il ya lieu de savoir, ainsi que le signale Guy Melleray, que « le recours au concept unique de contrôle [...] ne signifie pas qu'il s'agisse d'un concept monolithique ». Guy Melleray a conscience, rappelons-le, que « l'activité de contrôle peut s'exercer selon des modalités

[1] Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, op.cit., p. 25.

[2] Ibid.

[3] Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif : la Technique juridique du droit public français*, Tome I, Dalloz, réimpression de la 3e édition de 1925, paru en juin 2005, p. 133.

[4] Nestor Remus, *Le contrôle du préfet sur l'administration communale*, Thèse droit Paris, Les Presses modernes, 1931, p. 34., cité par Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 325.

différentes »[1]. Voilà qui accroît la difficulté et complique singulièrement la tâche de celui qui s'intéresse au pouvoir de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

De fait, avant la loi française n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, la nature du pouvoir de tutelle fait l'objet de vifs débats. Les uns tiennent, on l'a dit, à la notion de contrôle, les autres à la notion de tutelle.

Michel Rasera, dans une analyse très remarquée, oppose ainsi les contrôles fondés sur la centralisation administrative à la tutelle, « procédure fondée sur la décentralisation »[2]. Mais, selon Guy Melleray, une telle « distinction ne peut qu'être artificielle puisque l'existence du pouvoir de tutelle témoigne précisément de la présence de la centralisation dans la décentralisation »[3].

Une autre opposition qui a été faite à la nature de contrôle du pouvoir de tutelle vient de ce qu'il est peu de notions du droit français contemporain dont le sens soit aussi controversé[4] et chargé d'incertitudes. En tout cas, Serge Regourd est bien certain que « l'ensemble des auteurs classiques et les théoriciens de la co-décision sont unanimes pour affirmer le caractère inadapté et par la suite inadéquat de la notion de tutelle bien qu'elle continue d'être utilisée »[5].

[1] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 57.

[2] Michel Rasera, *L'évolution de la tutelle communale,* Thèse, Paris II, 1975, p. 6., cité par Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 57.

[3] Ibid.

[4] C'est ainsi le point de vue de Ducrocq, qui affirmait que : « toute tutelle suppose un mineur, sinon un interdit » et fait recours au droit civil selon lequel « le tuteur gère seul directement les affaires du mineur sans le consulter, tandis que d'une part, même d'après les lois de l'an VIII, il fallait la délibération des conseils, bien que l'administration supérieure dût passer outre, et que, d'autre part, d'après les lois de 1837 et 1838, les départements et les communes, représentés par leurs conseils électifs, avaient déjà la plénitude de l'initiative, l'autorité supérieure n'ayant que le droit d'empêcher sans avoir celui de réaliser ». Théophile Ducrocq, *Cours de droit administratif et de législation française* des *finances : introduction de droit constitutionnel. Organisation administrative,* réédition Hachette, mai2017, p. 149.

[5] Serge Regourd, *La prétendue suppression de la tutelle,* Rev. adm. n°210, novembre-décembre 1982 cité par Stéphane Doumbe-Bille *: Recherche sur les rapports entre l'Etat camerounais et ses collectivités locales,* Thèse Toulouse, 1982, p. 467., cité par Karim Traoré, op.cit., p. 44.

Mais cette position est négative[1] et semble reposer surtout sur le rejet du pouvoir de tutelle. C'est en tout cas, l'opinion de Guy Melleray lorsqu'il écrit : « pour être totalement recevable, cet argument suppose qu'il soit impossible de cerner juridiquement la notion de contrôle ». Or, à son avis, « les efforts de clarification de la notion de contrôle permettent de mettre en évidence que, loin d'exclure le pouvoir de tutelle, elle est parfaitement à même d'en rendre compte »[2].

Et sans doute, remarque-t-on, la loi française n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a prétendu supprimer la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales, et lui substituer un contrôle de légalité, s'exerçant, a posteriori. Nous sommes d'avis que les compétences des représentants de l'Etat français ont subi une évolution sensible. Mais, il n'y a pas eu de rupture, et pas plus en 1982 qu'en 2003.

De son côté, Serge Regourd, qui a fait une analyse très remarquée dans une revue administrative[3], invitait, dès 1985, à ne pas se laisser impressionner par les déclarations d'intention du législateur français, rappelant la mise en garde d'Eisenmann : « même si on les suppose désintéressées et de bonne foi, c'est-à-dire ne visant à masquer ce qu'établit réellement le droit positif, libre au législateur d'énoncer ces propositions, de se servir de ce vocabulaire, le juriste enregistrera ces faits, mais ils n'ont aucune valeur décisive pour son analyse »[4].

Il faut donc répondre à cette invitation : la notion de contrôle n'exclut pas le pouvoir de tutelle (Paragraphe I) ; elle en rend compte (Paragraphe II).

[1] Mais, Marcel Waline a, dans son *Précis de Droit administratif,* réfuté la thèse de Ducrocq et a pu écrire en 1963 que « le rapprochement avec la tutelle de droit civil est factice. En réalité, la tutelle civile et la tutelle administrative n'ont ni le même but ni les mêmes procédés ». Marcel Waline, *Précis de Droit administratif,* 9e éd., Sirey, 1963. De même, selon Jean Rivero, ce terme a « le tort d'évoquer la tutelle de droit civil ; or, ces deux institutions n'ont rien en commun ». Voir Jean Rivero, *Droit administratif*, op.,cit., p. 283.

[2] Guy Melleray, op.cit., p. 57.

[3] Serge Regourd, *La prétendue suppression de la tutelle* Rev., adm. n°210, novembre-décembre 1982, pp. 613-619., op.cit., cité par Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 332.

[4] Charles Eisenmann, *Quelques problèmes de méthodologie des définitions et de clarification en sciences juridiques*, Archives de philosophie du droit, 1996, p. 36., cité par Serge Regourd, *La prétendue suppression de la tutelle*, op.cit., 614., cité par Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 332.

Paragraphe I : Pas d'exclusion du pouvoir de tutelle

Nous savons que la notion de contrôle n'exclut pas le pouvoir de tutelle puisque cela semble être théoriquement impossible. En tout cas, c'est cette acception que retient Louis Favoreu lorsqu'il écrit que « la tutelle » ne saurait être supprimée, puisqu'elle est selon lui « inhérente » à la notion de « collectivité territoriale ». René Chapus[1], Jean Rivero et Jean Waline[2] étaient de cet avis : dans leurs manuels, ils plaidaient à la fois pour le maintien du concept et du terme de tutelle[3]. Serge Regourd a montré qu'il serait dommage de se priver d'un cadre conceptuel, qui depuis plus d'un siècle, a participé à la définition de la décentralisation[4]. Et Mathieu Doat affirme à cet égard, que la tutelle n'a pas été supprimée en 1982 puisque c'est un « mécanisme indispensable qui garantit à la fois l'autonomie de la collectivité et l'unité de la hiérarchie »[5].

Cela étant, quels autres éléments peut-on retenir finalement pour tenter d'analyser la notion de contrôle et montrer que la conception retenue est compatible avec le pouvoir de tutelle ?

S'il est bien certain qu'il ne faut pas abandonner « le cadre conceptuel » de la tutelle qui prévaut depuis des siècles, il paraît également acquis que la notion de contrôle oppose deux courants : une conception restrictive du contrôle qui correspond à une conception trop limitée, et une conception extensive qui déborde le cadre qui doit être attribué à la notion de contrôle. Il convient donc d'analyser ces deux courants qui s'opposent sur tous les plans, qu'il s'agisse de l'objet du contrôle, du contenu de l'opération de contrôle ou de ses effets.

A. Analyse des débats doctrinaux

L'importance du contrôle pour le bon fonctionnement de l'Etat a été démontrée par la doctrine[6]. Mais, passée cette affirmation générale, les choses se compliquent dès lors qu'il faut définir ce que le contrôle veut dire. Deux visions s'opposent, on l'a dit, sur le point de savoir s'il convient de réserver à la notion de contrôle un sens extrêmement précis. Le fait qu'une majorité des

[1] René Chapus, *Droit administratif général*, t1er, 15e éd., op.cit., p. 244

[2] Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif,* 15e éd., Dalloz, (coll. « Précis »), 1994, p. 271, cité par Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 342.

[3] Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 342.

[4] Ibid.

[5] Mathieu Doat, *Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, Thèse, L.G.D.J., (coll. Bibl. de droit public), 2003, p. 151.

[6] Ibid., op. cit., p. 154.

auteurs utilisent la conception restrictive de la notion de contrôle ne signifie pas un choix définitif. D'autres avancent des argumentations qui la complètent pour emporter notre conviction.

1. La conception restrictive de la notion de contrôle

A l'origine, le mot contrôle semble avoir un sens précis puisqu'il signifie contre- rôle[1], c'est-à-dire enregistrement et collation de documents sur un registre double pour vérifier la matérialité et la régularité[2]. De fait, ce sens originaire semble avoir été abandonné sous l'influence de la signification anglaise du terme « control »[3] qui veut dire à la fois vérifier, diriger et maîtriser.

Les tenants de la conception restrictive retiennent cette acception et considèrent en effet que l'opération de contrôle ne peut que consister à vérifier la régularité par rapport à une norme préétablie sans que le contrôleur puisse faire plus, dans la plupart des cas, que dresser un constat.

C'est à cette conclusion qu'aboutit également Charles Eisenmann lorsqu'il écrit que le contrôle est une opération qui « consiste à vérifier si des objets concrets sont conformes ou ne sont pas conformes au schéma idéal, d'un objet correct, tel que le dessine une norme de contrôle - autrement dit à confronter les objets aux schémas auxquels ils doivent être conformes, pour établir si, effectivement, ils le sont ou non. Un contrôle c'est essentiellement une vérification de conformité de la conformité »[4].

De son coté, quelques années plus tard, Didier Batselé qui écrit un article intitulé « Contrôle de l'administration » aux Presses Universitaire de Bruxelles, ne connaît aucune hésitation pour considérer le contrôle comme l'opération qui consiste en « la vérification de l'activité ou de certaines activités de l'administration afin de s'assurer que celle-ci agit en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général pour lesquels elle a été créée, dans la sphère de ses compétences, dans le respect de la légalité, et dans les limites des moyens mis à sa disposition »[5].

Ainsi que le notent Duez et Debeyre repris par Guy Melleray, « le contrôle hiérarchique –et ce qui est vrai du contrôle hiérarchique l'est pour ces auteurs, a fortiori de tout type de contrôle-

[1] Roland Drago, *L'administration publique,* recueil de textes, Paris, Armand Colin, Coll. « U » 1971, p. 333.

[2] Karim Traoré, Thèse, op.cit., p. 13.

[3] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 58.

[4] Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation*, Paris, 1948. Cité également par Roger-Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'étude d'administration publique*, Paris, LGDJ, 1986, p. 111.

[5] Didier Batselé, *Contrôle de l'administration*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1996, p. 7.

est limité en ce sens qu'il ne peut pas atteindre toute l'activité des agents subordonnés »[1] et qu'« il ne vise que « les actes juridiques »[2]. Pour Melleray, « les simples agissements matériels [des collectivités territoriales] échappent à ce contrôle »[3].

De même, Jean-Marie Auby note que « l'administration connaît des formes internes de contrôles juridiques dans lesquelles la régularité des actes administratifs fait l'objet d'une vérification de la part d'une autorité administrative »[4].

A cet égard, Karim Traoré, qui commente une analyse d'Alain-Serge Mescheriakoff, sur les « Recherches sur le contrôle non juridictionnel de l'administration française », propose une explication intéressante et, sans bien sûr entrer dans les détails de son analyse, indiquons-en les points principaux.

A son avis, cette position des tenants de la conception restrictive se base notamment sur une conception de la notion de contrôle perçue comme « une fonction qui ne sert qu'à faire respecter la légalité par les agents »[5] de l'administration publique. Il soutient que selon ces auteurs, « contrôler c'est vérifier c'est-à-dire constater que l'objet du contrôle est correct ou incorrect »[6]. Karim Traoré écrit enfin, que cette attitude conduit ces auteurs à « conclure que les activités matérielles ne peuvent faire l'objet que d'une surveillance sans que la distinction entre contrôle et surveillance acquière une netteté suffisante pour emporter l'adhésion »[7].

Ainsi, si l'on suit bien tout le raisonnement de Karim Traoré, on reconnaît que cette limitation du domaine sur lequel peut porter le contrôle découle logiquement de la conception que les différents auteurs se font de l'opération même du contrôle.

Au regard de ce qui précède, on reconnaît, ainsi que l'écrit Michel Dubisson dans son livre (édité en 1958), intitulé « La distinction entre légalité et l'opportunité dans la théorie du recours

[1] Paul Duez et Guy Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, p. 24, cité par Guy Melleray, op.cit., p. 58.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Jean-Marie Auby, *Le milieu juridique de l'administration,* Traité de Science administrative, op.cit., p. 215.

[5] Karim Traoré Thèse, op.cit., p. 15.

[6] Ibid.

[7] Alain-Serge Mescheriakoff, *Recherches* sur le *contrôle non juridictionnel* de *l'administration française*, Thèse, Strasbourg, 1973, p. 231, cité par Karim Traoré, op.cit., p. 15.

pour excès de pouvoir »[1] que « contrôler ce n'est pas autre chose que vérifier »[2] que « le pur et simple contrôle…est la pure et simple application à un objet concret d'une norme de contrôle prédéfinie »[3]. De même, Charles Eisenmann dans son livre portant essai sur la centralisation et la décentralisation estimait qu'il ne pouvaity avoir de contrôle que lorsque « l'exécution de la loi ne comporte pour leur organe aucune marge de liberté, aucune option libre entre des parties différentes »[4] et que ce contrôle « exprime et sanctionne le principe de légalité de l'action administrative et rien d'autre »[5].

En raison du rôle limité que ces auteurs donnent au contrôle, on imagine aisément que celui-ci ne peut être univoque chez tous les juristes de droit administratif. Certains ont, en effet, une autre conception.

2. La conception extensive de la notion du contrôle

Des auteurs ont retenu la conception extensive du contrôle après avoir exposé les arguments qui leur semblent de nature à justifier un tel usage.

Prenons ainsi connaissance de la position de Maurice Hauriou qui a eu à cœur de montrer toute sa pertinence en affirmant notamment que « tous les actes administratifs de quelque espèce qu'ils soient, c'est-à-dire … toute manifestation de l'activité d'un agent administratif dans l'exercice de ses fonctions »[6] peut faire l'objet d'un contrôle. Aussi, il a pu estimer que ce contrôle « s'exerce aussi bien sur les simples agissements qui ne sont pas susceptibles de produire par eux-mêmes d'effets juridiques que sur les véritables décisions exécutoires qui produisent des effets juridiques »[7].

La position de Jean-Marie Garrigou-Langrage se rapproche quelque peu de celle de Maurice Hauriou, mais surtout cet auteur aussi livre une réflexion juridique : « il faut entendre par contrôle, le fait qu'une autorité, normalement publique, est investie du pouvoir de veiller à la

[1] Michel Dubisson, *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*, Paris, L.G.D. J., .1958, p. 45.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, op.cit., p. 167-168, cité par Guy Melleray, op.cit., p. 59.

[5] Ibid.

[6] Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, op.cit., p. 53-54.

[7] Ibid.

conformité de l'activité d'une personne ou d'une institution autonome à une norme fixée au préalable »[1].

La pensée de Marcel Waline s'apparente aux idées de ces auteurs lorsqu'il écrit que le contrôle est « la vérification de la conformité d'une action[en l'espèce, d'une activité administrative] avec une norme qui s'imposait à celle-ci »[2].

Dawidowisz, repris par Janus Letowski, donne enfin, mais incidemment, un contenu positif à la notion de contrôle : « par contrôle nous entendons l'activité qui consiste à : 1) analyser l'état de fait existant, 2) comparer ce qui est en réalité avec ce qui devrait être et relever les éventuelles discordances, 3) déterminer les causes des discordances constatées, 4) formuler des recommandations qui permettront d'éviter à l'avenir de telles discordances »[3].

Quelles conclusions tirer de ces diverses prises de position ?

Une chose est implicitement commune à toutes ces acceptions du terme de contrôle : elles présupposent que le contrôle porte sur toute l'activité administrative, qu'elle soit formelle ou matérielle. La généralité du terme activité paraît, à l'évidence employée par tous ces auteurs, et, en ce sens, plaident divers éléments. Pour eux, le contrôle concerne à la fois la régularité juridique, la légitimité ou l'opportunité des actes, voire le fonctionnement cohérent de la machine administrative et de ses diverses parties[4].

Ainsi, on peut relever la phrase de Jean-Marie Breton tirée de son ouvrage « Le contrôle d'Etat sur le continent africain » suivant laquelle le contrôle est comme « un rapport entre un acte au sens large et une norme »[5]. Pour lui, l'utilisation de l'expression « au sens large »[6] résulte de ce que « chacun des termes de cette équation est variable : contenu du rapport (régularité, conformité, opportunité), nature de l'acte (prévision ou décision, acte administratif ou document comptable, acte unilatéral, un contrat), contenu de la norme de référence (norme

[1] Jean-Marie Garrigou-Lagrange, *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, L.G.D.J, 1970, p. 299. ,https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1972_num_24_1_16253, consulté le 16 juin 2020.

[2] Marcel Waline, *Précis de droit administratif*, op.cit., p. 516.

[3] Cité par Janus Letowski, *Le contrôle de l'administration en Pologne,* Éditions du C.N.R.S., 1978.

[4] Cela renvoie également à la surveillance de la réalisation effective de tous les programmes (administratifs et financiers), de leur évaluation et les résultats, voire de leurs coûts et rendements.

[5] Jean-Marie Breton : *Le contrôle d'Etat sur le continent africain,* L.G.D.J., 1978, p. 3.

[6] Ibid.

juridique objective ou nome subjective de comportement, norme de droit positif ou principe général »[1].

De manière encore plus visible, ces auteurs structurent leur logique du contrôle comme un système étatique global, à la fois un et complexe dans lequel l'autorité chargée d'exercer le contrôle peut contraindre une administration locale (collectivité) à redresser ce qui lui semble ne pas être conforme à la norme de référence qu'elle utilise. Cette logique implique également que l'autorité de contrôle reste cet agent de contrainte et de répression de l'administration locale -c'est-à-dire qu'elle a le droit et le pouvoir de prendre des sanctions à son égard. Selon Francis de Baecque, c'est une caractéristique essentielle du contrôle. Pour lui, ce qui « différencie le contrôle de l'inspection, c'est qu'il appartient à celui qui contrôle de redresser ce qui ne va pas, de modifier, s'il le faut, les instructions en vigueur et même de prendre des sanctions dans la limite de son pouvoir hiérarchique[2] : en un mot, il lui revient d'agir »[3]. Les auteurs Viriato-Manuel Santo et Pierre-Eric Verrier illustrent parfaitement l'extension de la notion de contrôle en lui accordant quatre acceptions différentes : « vérification / évaluation ; surveillance / supervision et maîtrise / domination »[4].

Voilà très schématiquement exposée ce qu'on pourrait appeler, sans acception péjorative, la totale divergence de la doctrine administrative[5]. Pour les premiers, contrôler c'est vérifier la régularité d'un acte par rapport à des règles valant modèles. Pour eux, il n'y a pas de contrôle d'opportunité. En conséquence, les pouvoirs du contrôleur ne peuvent être que limités.

Pour les seconds, le contrôle concerne toutes les activités administratives. Il porte tant sur l'opportunité que sur les autorités chargées de l'exercer. L'autorité de contrôle reste l'agent de

[1] Jean-Marie Breton : *Le contrôle d'Etat sur le continent africain,* L.G.D.J., 1978, p. 3.

[2] Toutefois, il faut noter que le contrôle dans le cadre de la décentralisation n'est pas un contrôle hiérarchique.

[3] Francis de Baecque, *Pour une politique cohérente de déconcentration, éléments de réflexion sur les administrations centrales,* In: Revue française de science politique, 17e année, n°1, 1967. pp. 5-27 https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1967_num_17_1_392988, consulté le 26 novembre 2019.

[4] Viriato-Manuel SANTO et Pierre-EricVERRIER, *Le Management public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 65. Voir également Viriato-Manuel SANTO et Pierre-Eric VERRIER, *Le management public,* 2007, collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France, p. 66.

[5] C'est-à-dire que la divergence est totale entre les auteurs du contrôle précis et les tenants de la conception extensive de la notion.

contrainte de redressement des éventuelles irrégularités qu'elle relève. Cette divergence entre les auteurs appelle une synthèse juridiquement opératoire.

B. Une synthèse juridique opératoire proposée

Nous sommes ici d'avis que, si la conception restrictive du contrôle signifie bien la vérification de la régularité d'un acte administratif par rapport à des règles valant modèles, il n'est pas forcément pertinent de se référer à ce sens seulement, dont on peut dire, qu'il semble trop restrictif pour régler les relations entre un Etat qui se veut unitaire et ses collectivités territoriales qui réclament plus d'espaces d'autonomie.

Il existe en réalité une échelle de contrôle qui intègre l'ensemble des données contradictoires, hétérogènes, à l'intérieur desquelles le pouvoir de tutelle trouve sa place[1]. Et, pour aller un peu plus loin, on peut également suivre, nous semble-t-il, Christophe Magdalijns lorsqu'il souligne que « le contrôle de l'action administrative [locale] sera, dès lors, défini comme l'ensemble des actes et comportements portant examen et appréciation de l'action administrative[locale] en rapport à des risques que l'on souhaite maîtriser »[2]. Pour lui, « l'utilité des contrôles n'en demeure pas moins la limitation du pouvoir des administrations [d'Etat] mais aussi la légitimation de l'appareil administratif et la préservation du statut et du rôle social voulu pour l'administration »[3].

Nous trouvons également la démonstration de Guy Melleray remarquable, et faisons notre son jugement lorsqu'il affirme que « le contrôle peut, en théorie, s'appliquer à l'ensemble des activités d'un homme ou d'une institution »[4] et un peu plus loin, lorsqu'il reprend une analyse de Denis Lévy selon laquelle « tout élément de l'activité administrative peut faire l'objet d'une appréciation de contrôle. On aura donc d'abord un contrôle portant sur les choses, d'une manière générale sur les biens… le contrôle peut aussi porter sur le personnel… on aura enfin

[1] Il s'agit donc d'un contrôle qui, tantôt accentue la pression de l'Etat, tantôt qui ouvre des espaces d'autonomie au profit des collectivités territoriales.

[2] Christophe Magdalijns, *Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles*, Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, p. 65-82, http://journals.openedition.org/pyramides/376 ISSN : 2034-9564, consulté le 26 novembre 2019.

[3] Ibid.

[4] Guy Melleray, op.cit., p. 61.

à examiner les actes, matériels et juridiques, notamment les décisions administratives »[1]. Nous discernons donc que la notion de contrôle porte sur toutes les activités administratives et qu'elle n'exclut pas a priori le pouvoir de tutelle en raison de son objet.

Guy Melleray poursuit sa démonstration, que nous prenons plaisir à citer tant elle nous semble là encore, remarquable : « puisqu'il peut porter sur la totalité des activités d'une institution, le contrôle peut alors en vérifier non seulement la régularité mais aussi l'opportunité »[2]. Tel est l'un des principes fondamentaux de la notion de contrôle.

L'idée que l'opportunité ne puisse faire l'objet de contrôle provient de ce que, on l'a dit, le contrôle signifie « vérification de la conformité d'un objet à des règles valant modèle »[3] et qu'il est donc nécessaire que « ces règles aient un contenu précis, objectif pour que l'opération de contrôle puisse avoir lieu »[4]. La notion d'opportunité serait d'après Mescheriakoff, « irrecevable non pas parce qu'il n'existerait pas de base de référence, mais parce que cette dernière ne pourrait pas être connue du contrôleur »[5]. La question se pose alors de savoir si le terme contrôle doit ou non se limiter aux seuls cas où l'autorité de contrôle dispose des éléments de repères bien précis ?

La réponse est délicate. Il est difficile de dire aujourd'hui que toutes les situations peuvent être légalement prévues par le législateur d'un Etat unitaire. Guy Melleray a précisé ainsi que « les règles de droit sont loin d'avoir toujours le degré d'objectivité nécessaire pour supprimer toute part de subjectivité chez ceux qui l'appliquent »[6] de même que chez « ceux qui en assurent le contrôle tant juridictionnel que non juridictionnel »[7]. Cette analyse s'applique à l'identique dans tous les pays.

Au Mali, en l'absence de données doctrinales, l'exemple de l'article 5 n°93-008 du 11 février 1993 et l'indétermination légale de la notion d'affaires propres instituée dans les articles 14

[1] Denis Levy, *Aspects généraux du contrôle*, in Traité de science administrative, Paris, Mouton & Co, 1966., p. 695., cité par Guy Melleray, op.cit., p. 61.

[2] Guy Melleray, op.cit., p. 61.

[3] Charles Einsenmann, *Les structures de l'administration,* op.cit., p. 303.

[4] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 61.

[5] Alain-Serge Mescheriakoff, op.cit., p. 26.

[6] Guy Melleray, Thèse op.cit., p. 62.

[7] Ibid,

pour le conseil communal, 83 pour le conseil de cercle et 131 pour la région, en offrent une démonstration particulièrement convaincante.

De la même façon, nous pensons, ainsi que le signalait Charles Eisenmann, que l'idée d'opportunité n'implique pas « une prise de position entièrement libre, déterminée indifféremment par n'importe quels motifs ou mobiles à l'égard des normes et leur édiction »[1]. Et, nous savons qu'aucun Etat de droit ne saurait accepter d'avoir une telle idée d'opportunité arbitraire.

Cela étant, si nous prenons la peine d'examiner la position de Charles Eisenmann, on n'aura alors pas tort de penser qu'un système de référence existant n'est pas exclusivement juridique. Mais, ajouterons-nous, il est aussi économique et politique et renvoie, en dernière analyse, à « l'intérêt général, motif de nature à justifier une intervention de la puissance publique pour préciser les contours concrets »[2].

Notons d'ailleurs à ce propos que les auteurs remarquent souvent que « l'opportunité peut et doit être contrôlée »[3], mais du fait que « les échelles de références sont dans ce cas généralement imprécises et les éléments à rapprocher de celles-ci généralement susceptibles d'analyses très diverses… le contrôle d'opportunité interviendra dans des conditions généralement bien précisées »[4]. La loi peut donc instaurer un contrôle de régularité et d'opportunité sur la totalité des activités des collectivités territoriales, ou d'un organisme, comme elle peut en limiter le contrôle de régularité.

Ainsi donc, à l'issue de ces recherches sur le pouvoir de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, nous débouchons sur la certitude véritable que les deux conceptions (restrictive et extensive) sont compatibles avec la notion de contrôle, qui peut, toutefois, se manifester selon des modalités différentes et permettre à l'autorité d'exercer son contrôle et de tirer les conclusions.

---

[1] Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, op. cit., p. 178.

[2] Jacques Chevalier, *L'intérêt général dans l'administration française,* R.I.S.A. LXI, 1975, n°4, p.350., cité par Guy Melleray, Thèse op.cit., p. 62.

[3]Guy Melleray, Thèse op.cit., p. 62.

[4] Denis Levy, op.cit., p. 178., cité par Christophe Magdalijns, op.cit.,pp. 65-82, http://journals.openedition.org/pyramides/376 ISSN : 2034-9564, consulté le 26 novembre 2019.

Deux situations peuvent ainsi se présenter à l'autorité de contrôle. Soit, l'autorité en charge du contrôle peut, à l'issue du contrôle, prendre elle-même une décision, et sa compétence peut varier selon qu'elle est autorisée à corriger ou à annuler les décisions des collectivités territoriales. Soit, elle peut déférer l'acte incriminé au tribunal administratif qui sera alors chargé de mettre un terme définitif à l'opération de contrôle.

La notion de contrôle apparaît alors susceptible de rendre compte de toutes les caractéristiques du pouvoir de tutelle.

Paragraphe II : L'inclusion des caractéristiques du pouvoir de tutelle dans la notion de contrôle

La notion de contrôle peut rendre compte du pouvoir de tutelle de trois façons : la première tient à la capacité de la notion de contrôle à rendre compte de l'unité du pouvoir de tutelle. La seconde tient à la diversité des institutions territoriales, tandis que la troisième tiendrait à l'aptitude de la notion de contrôle à rendre compte de la totalité du pouvoir de tutelle.

A. La notion de contrôle, garante de l'unité du pouvoir de tutelle.

Quelles considérations peuvent-elles conduire à affirmer que la notion de contrôle donne une unité au pouvoir de tutelle ?

A cette question, nous répondons que le premier aspect du pouvoir de contrôle tient indubitablement à la définition de la notion de contrôle, telle qu'elle vient d'être définie plus haut, qui permet de confirmer et de donner une unité au pouvoir de tutelle.

Aussi, nous savons que, malgré les différentes modalités qu'elle peut avoir, la notion de contrôle a reçu l'onction de la doctrine classique française pour donner, on l'a dit, une unité au pouvoir de tutelle.

Selon MM. Maspétiol et Laroque, il « n'y a pas de pouvoirs généraux de la tutelle, il y a des mesures particulières de tutelle que la loi permet à certaines autorités de prendre en vue de sauvegarder l'intérêt général… La tutelle administrative n'est donc pas un pouvoir au sens profond du mot, ce n'est qu'un but et c'est ce but seul qui rapproche les mesures qualifiées de mesures de tutelle »[1].

[1] Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, op.cit., p. 276.

On trouve aussi dans les écrits de Guy Melleray une vigoureuse approbation de la pertinence de cette appellation, l'auteur estimant que « le pouvoir de tutelle ne serait alors qu'une panoplie, qu'un arsenal d'armes hétérogènes et disparates que seul le hasard législatif aurait permis sans qu'une nécessité logique l'ait imposé »[1].

L'auteur poursuit sa démonstration que nous faisons notre pour démontrer que « dire du pouvoir de tutelle qu'il existe pour sauvegarder l'intérêt général dans ses multiples dimensions est vrai mais ne saurait suffire car on ne voit guère, a priori, dans quel autre but que l'intérêt général l'administration peut agir »[2].

Danièle Loschak avait déjà donné une explication similaire à cette logique lorsqu'elle écrivait que « l'intérêt général apparaît à la fois comme le fondement et la limite des prérogatives accordées à l'administration »[3] locale.

En faveur de la thèse ainsi partagée par ces auteurs, le contrôle apparaît comme la seule notion capable de fonder l'unité du pouvoir de tutelle et d'aller au-delà de l'apparente hétérogénéité[4].

Toujours dans le même sens, on peut semble-t-il observer par ailleurs, que la notion de contrôle permet en effet d'ordonner que toutes les formes de contrôle qu'utilisent les autorités de tutelle tournent autour de l'idée principale de vérification.

Et au Mali, on le verra[5], la loi tient indéniablement à ce que les copies intégrales de chaque procès-verbal de session et de chaque délibération des communes[6], des cercles[7] et des régions[8] soient transmises aux représentants de l'Etat pour vérifier leur conformité à la loi.

Par ailleurs, la plasticité de la notion de contrôle permet, comme on a eu l'occasion de le souligner, de rendre compte de l'unité de l'Etat et de la diversité des collectivités territoriales.

[1] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 62.

[2] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 62.

[3] Danièle Loschak, *Le rôle politique du juge administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1972, p. 203.

[4] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 62.

[5] Infra, p. 266.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 42.

[7] Ibid., les articles 114 et 115.

[8] Ibid., les articles 182 et 183.

B. La notion de contrôle, garante de l'unité de l'Etat et de la diversité des collectivités territoriales.

Sans reprendre ici toute l'histoire des institutions, françaises notamment, on sait qu'à l'origine, la formation de l'Etat est indissolublement liée à celle des groupements territoriaux. On se souvient que dans la France du Douzième et du Treizième siècles, en plein développement de la ville médiévale, les premiers signes épars pouvaient se découvrir : l'Etat cherchait à soumettre les villes à son contrôle, et s'engageait ainsi sur la voie de l'unité. Il semble que ces idées soient intimement liées et peuvent s'expliquer de la manière suivante : réaliser l'Etat, c'est encadrer juridiquement (contrôler) les territoires (villes), c'est alors réaliser l'unité[1]. Comme le remarquait Jean Dabin, ces termes « philosophiquement et historiquement marchent de pair…le mouvement qui a conduit à l'Etat est un mouvement de centralisation »[2].

L'un des traits caractéristiques de ce mouvement consistait en ce que, vis-à-vis du roi, les territoires ne pouvaient user que des moyens autorisés par le roi, et notamment par les lois issues de la charte et du droit canon utilisées par les juristes du roi pour asseoir ce dernier. Ce qui fait que dès le Quinzième siècle et jusqu'au Dix-septième siècle, « le royaume, le roi, et ses peuples étaient inséparables, à l'image de l'union du Christ et de l'église dans les épitres de Paul »[3].

Parallèlement, le principe selon lequel toute législation doit partir d'un point unique[4] se développe. En outre, l'idée que ces lois apportent la sécurité entraîne les villes dans un processus d'absorption. Selon Mathieu Doat « peu de choses résistent à la règle générale, symbole de la raison et de justice »[5].

L'âge classique qui se développe à partir du Seizième siècle ne semble apporter qu'un renversement dans les fondements de l'unité de l'Etat. On peut, avec le français Mathieu Doat, confirmer cette affirmation lorsqu'il constate que « les principes de la philosophie des lumières

[1] L'idée d'unité passe par la promotion du centre où siège le roi souverain qui semble être la clé de voûte de la conception française de l'organisation politique et administrative. Cette unité se réalise par le droit. Et c'est par le contrôle que l'Etat assure le respect du droit. En ce sens, voir Mathieu Doat, op.cit., p. 128.

[2] Jean Dabin, *Doctrine générale de l'Etat*, Bruylant-Sirey, 1939, p. 308.

[3] Bible, 1Corinthiens chapitre 1, du verset 10 au verset 16 repris par Albert Rigaudiere, *Réglementation urbaine et législation d'Etat dans les villes du midi français*, in *Gouverner la France au Moyen-Age*, Anthropos-Economica, 1993, p. 154.

[4] …le centre, l'Etat.

[5] Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[qui] sont placés à la base du nouvel Etat »[1] n'ont fait qu'anéantir « les sources anciennes du pouvoir »[2] ; que dès lors « il ne s'agit plus d'une unité mystique mais d'une unité qui prend sa source dans la raison »[3]. La construction du nouvel édifice, avec la Révolution finit par matérialiser cette évolution.

L'unité nationale a été réalisée grâce à la mise en place d'un système administratif parfaitement emboîté et contrôlé par l'ordre étatique. Désormais, la centralisation étatique sera donc « réellement le règne de l'administration (d'Etat)…unifiée et démultipliée, … pour arriver à tout diriger de Paris et à tout savoir »[4]. L'Etat reposa alors sur une conception « unitariste, fusionnelle entre le pouvoir et le peuple »[5], bien qu'il ne laissait pas de place à la décentralisation. Toute forme de collectivité territoriale qui entraînerait une division réelle du territoire apparaît inacceptable[6] et sanctionnée. Selon Roland Debbasch, « il [l'Etat] n'implique aucun morcellement mais plutôt une distribution du territoire en un certain nombres d'unités administratives »[7]. Pour Mathieu Doat, « la réalisation de l'espace national comme organisation unitaire du pouvoir, nécessite dans un premier temps la promotion du centre et d'un seul ; pour que celui-ci puisse être, dans un second temps divisé en structures uniformes »[8]. Et on retrouve ce principe dans tous les pays unitaires.

En France, malgré la disparition du terme « unité » dans le texte constitutionnel de 1958[9], l'article 1er de cette Constitution commence ainsi : « la France est une République indivisible […] », et se termine par cette phrase : « Son organisation est décentralisée ». Ainsi, le texte constitutionnel français de 1958 met en œuvre le principe d'organisation décentralisée.

Toutefois, si la reconnaissance des collectivités territoriales fait éclater en apparence l'unité nationale, le pouvoir de contrôle du pouvoir central n'est pas remis en cause. A propos de la

[1] Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[2] Ibid.

[3] Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[4] Ibid.

[5] Serge Regourd, *De la décentralisation dans les rapports avec la démocratie, genèse d'une problématique*, R.D.P. 1990, p. 966.

[6] Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[7] Roland Debbasch, *Décentralisation dans ses rapports avec la démocratie, Genèse d'une problématique,* R.D.P., 1990, p. 966.

[8] Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[9]…dans le texte constitutionnel français de 1958, seule l'indivisibilité est affirmée. Cette omission–certainement consciente –peut être interprétée comme un assouplissement du caractère unitaire de l'Etat.

région, Jean-Arnaud Mazères écrivait : « l'Etat ne divise pas le territoire pour le partager en régions, il pose d'abord l'unité du territoire national, en-deçà de cette unité, comme simple reste concédé dans la mesure où le principe est intact, il reconnaît l'existence de collectivités »[1].

Le principe constitutionnel de libre administration n'y semble rien changer puisque le Conseil constitutionnel rappelle clairement le principe en 1982 : il ne peut y avoir de décentralisation que dans le cadre de l'indivisibilité de la République ; cette indivisibilité étant maintenue par le contrôle de l'Etat[2].

Au Mali, c'est le législateur de 1993 qui consacré cette logique. Il n'a prévu de consacrer dans l'article 1er de la loi n°93-008 du 11 février 1993 l'existence des collectivités territoriales que dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire. Cet article précise notamment que « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le District de Bamako, les Cercles, les Communes urbaines et les communes rurales ». Et l'article 18 de la même loi ajoute que « les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi ». Toutes les lois[3] qui ont suivi se sont inscrites dans cette logique, logique suivant laquelle la décentralisation ne doit être mise en œuvre que dans le cadre unitaire de l'Etat. Cette unité ne s'affirme avec constance et fermeté que par le contrôle de l'Etat.

C. La notion de contrôle rend compte de la totalité du pouvoir de tutelle.

La notion de contrôle recouvre à la fois la personne et les actes des autorités locales décentralisées qui sont pourtant élues. Ce contrôle porte le nom de tutelle sur les personnes et de tutelle sur les actes. Lorsqu'il agit à l'égard des autorités locales, l'Etat exercer une tutelle sur les autorités décentralisées. De fait, cette action étatique est une opération de contrôle. Elle consiste en effet pour le représentant de l'Etat à vérifier que les autorités territoriales ont bien rempli les conditions exigées par la loi et à tirer les conséquences si elles ne l'ont pas fait.

[1] Jean-Arnaud Mazères, *Centre, périphérie et territoire*, PUF, 1978, cité par Mathieu Doat, op.cit., p. 129.

[2] Décision du Conseil constitutionnel français du 25 février 1982, Lois de décentralisation, R. p. 38., citée par Mathieu Doat, op.cit., p. 130.

[3] Voir loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, modifiée par la loi n°98-010 du 19 juin 1998, loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et loi n°2017-052 du 02 octobre 2017.

La notion de contrôle recouvre ensuite les nouvelles formes de communication entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Au Mali comme en France, l'évolution historique de la décentralisation révèle que de nouvelles formes de contrôles se tissent autour des collectivités territoriales. Celles-ci paraissent encore être une source d'assujettissement de ces collectivités.

Tout d'abord, il est facile de constater que de nombreux actes locaux ne sont exécutoires et n'entrent en vigueur qu'à condition qu'ils soient transmis.

En France, on se souvient que le Conseil constitutionnel en 1982 a refusé d'admettre le caractère exécutoire de plein droit des actes des collectivités territoriales. Dans un considérant précis, il avait souligné qu'en « déclarant ces actes exécutoires de plein droit avant leur transmission au représentant de l'Etat …. Les articles (alinéa 1er), 45 et 69 (alinéa 1er) de la loi privent l'Etat, fut-ce temporairement, du moyen d'exercer les prérogatives qui lui sont réservées par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution » française.

Le législateur malien semble bien aller dans le même sens lorsqu'il affirme, rappelons-le, à l'article 42 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qu'« une copie intégrale de chaque procès-verbal de session et de chaque délibération est transmise au représentant de l'Etat dans le Cercle, directement ou à travers le représentant de l'Etat dans l'Arrondissement, dans les quinze (15) jours qui suivent la fin de la session concernée ».

Le point de départ de la mise en relation n'est donc pas neutre. C'est en termes d'obligation qu'il pèse sur la collectivité territoriale.

A partir de là, le dialogue qui s'engage n'a pas seulement pour objectif d'arriver à la formulation d'un acte valide. Il pousse la collectivité territoriale à adopter un comportement déterminé, à agir dans un sens précis. Selon Mathieu Doat, « les conseils, les petites phrases du préfet et de ses services ont valeur d'obligation »[1].

De manière générale, lorsque la compétence des organes de l'Etat est sollicitée, ils n'expriment pas simplement leur savoir, ils marquent leur pouvoir. En expliquant un texte, les autorités étatiques ne cherchent pas à découvrir le sens caché d'une loi, mais elles décident de la signification de la norme. Comme l'a montré la théorie des actes de langage, la question de savoir qui parle et d'où il parle n'est pas sans influence sur la force de l'énoncé.

[1] Mathieu Doat, op.cit., p. 130.

SECTION II : La distinction entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et autres formes de contrôle.

L'autonomie des collectivités territoriales suppose que le pouvoir de contrôle des collectivités se distingue du pouvoir hiérarchique (Paragraphe I) et du pouvoir de contrôle sur les établissements publics (Paragraphe I).

Paragraphe I : La distinction entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et pouvoir hiérarchique.

Les auteurs établissent une distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle hiérarchique. Pour commencer, considérons leur point de vue en matière de mise en œuvre de la distinction.

A. La mise en œuvre de la distinction

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales se distingue du contrôle hiérarchique au niveau des fondements des deux pouvoirs de contrôle.

Ainsi, le contrôle hiérarchique est le type de contrôle interne à l'administration le plus étendu. Il s'exerce au moyen du pouvoir hiérarchique, mode d'expression de la hiérarchie administrative alors que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales s'exerce sur les organes et l'activité des personnes publiques décentralisées (collectivités territoriales, établissements publics). Selon Karim Traoré, le contrôle qui s'exerce sur les collectivités « s'inscrit dans le cadre de la décentralisation »[1]. De son côté, le français Michel de Villiers qui ne donne pas une définition aussi concise du contrôle, met également et principalement l'accent sur la « la mission de contrôle des collectivités territoriales »[2] françaises qui « doit se concilier avec l'impératif lui aussi constitutionnel de libre administration[3].

Dès lors, au principe fondamental établi en matière de tutelle selon lequel il ne saurait y avoir de « tutelle sans texte, ni de tutelle au-delà des textes » s'oppose avec une symétrie parfaite le principe de l'existence de plein-droit du pouvoir hiérarchique qui est détenu sans texte par le supérieur hiérarchique.

[1] Karim Traoré, Thèse, op.cit., p. 46.

[2] Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, op.cit., p. 269.

[3] Ibid.

Selon Jean-Marie Auby, « le supérieur hiérarchique dispose d'une manière en quelque sorte naturelle et qui n'a pas besoin d'être consacrée par une règle explicite d'un droit de regard sur l'activité de ses subordonnés qu'il lui appartient d'apprécier tant sous l'angle de la politique administrative que sous celui du droit »[1].

On peut penser que Karim Traoré soutient ce type de raisonnement lorsqu'il relève, à l'exemple de Jean-Marie Auby que contrairement au pouvoir de tutelle, « le pouvoir hiérarchique »[2]existe[3] de « manière automatique »[4], ce qui, au moins en ce qui concerne le pouvoir hiérarchique, tend à accréditer le principe très généralement bien établi que le pouvoir hiérarchique est un pouvoir « détenu de plein droit »[5], c'est-à-dire qu'un texte n'est pas nécessaire pour l'attribuer au supérieur.

A défaut d'obtenir plus de renseignements sur les fondements du contrôle hiérarchique avec Karim Traoré, intéressons-nous à ce qu'écrit Yves Gaudemet dans la préface de l'ouvrage de Clément Chauvet, préface où nous trouvons l'affirmation suivante : « En tant que notion juridique, le pouvoir hiérarchique doit être envisagé à l'aune de sa fonction pour les structures administratives : il se définit alors comme un moyen d'unification de la volonté et de l'action au sein de chaque personne publique. Il est un pouvoir inconditionné affectant l'ensemble de l'activité des subordonnés, qu'elle se traduise par la réalisation d'actes juridiques ou d'opérations matérielles »[6].

On le voit, Yves Gaudemet rejoint donc Jean-Marie Auby et Karim Traoré, sur l'un des aspects que ceux-ci retiennent pour définir le contrôle hiérarchique, à savoir que le pouvoir hiérarchique existe de plein droit, en vertu d'un principe général du droit[7].

---

[1] Jean-Marie Auby, *Le milieu juridique,* Traité de science administrative, édition Mouton, 1966, p. 149., cité par Karim Traoré, Thèse op.cit., p. 45.

[2] Karim Traoré, Thèse op.cit., p. 45.

[3] Le supérieur hiérarchique dispose de plein droit du pouvoir hiérarchique. Par exemple, l'autorité du ministre sur le représentant de l'Etat (le préfet), et l'autorité du représentant de l'Etat sur le maire lorsque celui-ci est agent de l'Etat, en tant qu'officier d'Etat civil par exemple.

[4] Karim Traoré, Thèse op.cit., p. 45.

[5] Ibid.

[6] Clément Chauvet, *Le pouvoir hiérarchique,* éditions L. G. D. J., 2013, https://univ-droit.fr/recherche/actualites-de-la-recherche/parutions/26742-le-pouvoir-hierarchique, consulté le 16 juin 2020.

[7] Le Conseil d'Etat français, après avoir affirmé que le recours hiérarchique existait d'une manière générale en toutes matières a classé le recours hiérarchique parmi les principes généraux du droit français applicables même en l'absence de textes. Voir Conseil d'Etat, Section, 30 juin 1950, Sieur Quéralt, requête numéro 99882, rec. p.

Dès lors, nous pensons, ainsi que le signale Guy Melleray, qu'au « droit d'autonomie des collectivités territoriales s'oppose donc le droit de subordination de l'administration centralisée »[1].

Cependant, si la distinction est évidente au niveau des fondements des pouvoirs de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et du contrôle hiérarchique, il semble qu'on la retrouve moins au niveau des procédés qu'ils utilisent.

Ainsi, le pouvoir de substitution est une compétence que l'on retrouve détenue aussi bien par les autorités hiérarchiques que par les autorités de tutelle. Prenons par exemple l'article 233 de la loi n°95-034 du code des collectivités territoriales du Mali qui énonce qu'en « cas de défaillance des autorités des collectivités territoriales en matière de maintien de l'ordre public, l'autorité de tutelle peut, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à elles ». Certes, on pourrait dire que les autorités territoriales, les maires ou les présidents des conseils de cercles et de régions sont pris en leurs qualités d'agents de l'Etat. Mais, ils doivent être pris ici en leur qualité d'autorités décentralisées lorsqu'ils négligent ou refusent de prendre des actes en matière de police administrative. Une première analyse des situations juridiques des pouvoirs de substitution tient simplement au fait que, on l'a dit, le pouvoir de substitution est détenu aussi bien par les autorités hiérarchiques que par les autorités de tutelle. Mais, la principale raison de cette analyse des pouvoirs de substitution tient précisément, selon nous, à ce que les pouvoirs de substitution connaissent les mêmes forces et les mêmes limites. Ils semblent subir également la même évolution dans le cadre des deux contrôles[2].

Dans les deux cas, le pouvoir de substitution ne joue que lorsqu'un texte le prévoit et seulement dans la mesure où ce texte le permet.

Par ailleurs, les deux hypothèses de pouvoir de substitution[3] semblent viser le même but : lutter contre l'inaction des autorités administratives et permettre l'élaboration et l'entrée en vigueur d'un acte administratif que son auteur a éventuellement négligé de prendre.

La fameuse loi française du 18 juillet 1837 qui a créé pour la première fois un pouvoir de substitution d'action dans un article 15 dont la teneur fut ensuite reprise par la loi municipale

413, https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-section-30-juin-1950-sieur-queralt/, consulté le 16 juin 2020.

[1] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 69.

[2] Ibid.

[3]…par les autorités hiérarchiques ou par les autorités de tutelle.

française de 1884, le code des communes et, aujourd'hui l'article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales françaises, et appliquée à l'identique dans le droit malien, semble avoir été adoptée dans ce sens. Laissons parler Vivien, alors rapporteur : « le principe de l'article est juste, quoi qu'il puisse soulever quelques objections. Si un maire refuse de faire un acte, en cas de refus ou de négligence, il faut que l'autorité supérieure puisse y procéder à son défaut ; l'exécution des lois ne peut être suspendue par la résistance d'un simple fonctionnaire ; sa destitution n'est pas toujours nécessaire, dût-elle être prononcée, on n'est pas toujours à même d'attendre qu'il soit remplacé »[1]. Ainsi, le pouvoir de substitution a été fait pour lutter contre l'inaction des fonctionnaires. Mais, il est aussi valable pour les autorités territoriales. Ce fondement apparaît très clairement dans les analyses de Firmin Laferrière qui note que le pouvoir de substitution « a pour but, non de confisquer indirectement l'autorité municipale au profit de l'autorité préfectorale, mais seulement de satisfaire aux exigences rigoureuses du service administratif »[2]. Le pouvoir de substitution d'action a donc une raison d'être commune au pouvoir de tutelle et au pouvoir hiérarchique. Il lutte contre le déni de l'administration tant centrale que locale ou territoriale décentralisée. C'est ainsi que le doyen Georges Vedel a écrit que le pouvoir de substitution est l'instrument destiné à garantir « le minimum des conditions nécessaires à la continuité de la vie nationale »[3].

Au regard de ce qui précède, il ressort que l'opposition clairement affichée au niveau des fondements du pouvoir du contrôle de tutelle et du pouvoir hiérarchique n'existe pas ou n'est pas aussi nette dans les procédés qu'utilisent les deux pouvoirs. Au contraire, le pouvoir de substitution est une compétence qui rapproche les deux pouvoirs.

Cependant, on reconnaît que les hypothèses dans lesquelles on peut faire recours au pouvoir de substitution peuvent être plus nombreuses dans le pouvoir hiérarchique que celles des pouvoirs de tutelle. Une analyse du français Claude-Henri Vignes confirme cette hypothèse lorsqu'il affirme de manière générale que « l'absence de substitution dans les rapports internes de

[1] Cité par A. Varrangot, *La substitution du préfet ou sous-préfet au maire*, Thèse de droit, Paris, 1934, Paris, Montchrestien, 1934, p. 11-12., cité par Benoit Plessix, dans le livre écrit en 2008, sous la direction de Pascal Combeau, op.cit., p. 68.

[2] Firmin Laferrière, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, 4eéd., 1854, t. II., p. 670-671.

[3] Georges Vedel et Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, Paris, P.U.F., coll. Thémis, 12e éd., t.I., p. 29.

l'administration s'explique par le fait que le pouvoir hiérarchique permet en tout état de cause d'obtenir le résultat souhaité »[1].

Mais, même à ce niveau, le supérieur hiérarchique doit respecter la compétence de ses subordonnés[2]. À cet égard, le juge administratif français annule toute décision du supérieur hiérarchique prise en méconnaissance de la compétence d'un subordonné[3]. De même, au Mali comme en France, le juge administratif annulera toute décision de l'autorité de tutelle qui se substitue à une autorité territoriale sans qu'un texte l'y autorise.

La distinction entre les deux pouvoirs n'est pas davantage claire au niveau de la portée de ces pouvoirs.

B. La portée de la distinction

Quelle est donc la portée de la distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle hiérarchique ?

A cette question, nous allons voir que le droit positif apporte des réponses pour le moins variables et, puisque nous évoquions à l'instant la position du juge administratif en matière de substitution, ne le quittons donc pas et considérons les conséquences qu'il tire, sur le plan contentieux, de la distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle hiérarchique et la portée qu'il lui donne : nous savons donc déjà que si la distinction des deux pouvoirs se retrouve en droit positif, le juge administratif ne peut que, on l'a dit, tirer les conséquences et lui donner une portée absolue[4].

Toutefois, bien qu'ils lui soient refusés directement par le tribunal administratif, on sait, ainsi que le souligne Guy Melleray que, les représentants de l'Etat disposent « d'un pouvoir d'instruction, et de réformation indirects mais efficace, dont l'existence vient fortement

[1] Claude-Henri Vignes, *Le pouvoir de substitution,* R.D.P., 1960, p. 753, cité par Guy Melleray, op.cit., p. 69.

[2] En principe, les subordonnés sont tenus de se conformer aux instructions qui leurs sont adressées, sous peine de faire l'objet de poursuites disciplinaires fondées sur la méconnaissance de leur devoir de désobéissance. Mais ceux-ci se trouvent libérés de l'obligation d'y obéir lorsque les ordres du supérieur hiérarchique sont manifestement illégaux et de nature à compromettre un intérêt public. Voir Conseil d'État français, du 10 novembre 1944, Langneur, Rec.288., D. 1945, J.88., Concl. Chenot.

[3] C.E., 20 novembre 1959, Yasri ALLOUA, D., 1950, p. 303, note, J.G.E., cité par Karim Traoré, op.cit., Thèse, p. 29.

[4] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 72.

relativiser la portée de la distinction »[1] et l'évolution de la police municipale en offre un exemple particulièrement probant.

Le juge administratif devra donc veiller à l'application de la distinction et en tirer toutes les conséquences logiques sans que cette attitude bénéficie pour autant aux collectivités territoriales qu'il entend protéger[2].
Un certain nombre de faits juridiques illustrent ce type d'analyse : nous savons ainsi que depuis 1898[3], le Conseil d'Etat français autorise les collectivités territoriales à attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir les décisions de l'autorité de tutelle les concernant[4].
Au Mali également, on le verra, le législateur de 2017 donne cette autorisation aux collectivités territoriales maliennes. L'article 302 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali autorise ainsi les collectivités territoriales à attaquer immédiatement par la voie de recours pour excès de pouvoir « les décisions prises par l'autorité de tutelle ».

Mais inversement, remarquons aussi que lorsqu'une collectivité territoriale n'apporte pas un traitement approprié aux observations qu'il a formulées, le représentant de l'Etat a la possibilité de déférer l'acte incriminé au tribunal administratif[5].

Ce faisant, comme nous sommes en présence des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, le juge administratif ne pourra que tirer les conséquences sur le plan contentieux et apporter une protection juridique à leurs intérêts[6].

Cependant, la question se pose à savoir s'il faut donner à la distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle hiérarchique une portée absolue ?

A cette question, nous allons voir qu'un certain nombre de juristes apportent des réponses pour le moins négatives, et, comme nous évoquions la position de Guy Melleray, plus haut, en matière de pouvoir d'instruction de l'autorité de contrôle, restons donc avec cet auteur et

[1] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 72.

[2] Ibid., p. 73.

[3] Conseil d'Etat, 6 décembre 1898, Conseil municipal de Saint-Léger de Fourche, cit par Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 73.

[4] Ibid.

[5] La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali, article 295.

[6] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 73.

considérons ce qu'il dit : nous savons déjà qu'à son avis, l'autorité de contrôle dispose d'un pouvoir d'instruction, et de réformation indirects. Soulignant alors que le « refus d'approbation d'une délibération municipale » peut faire partie des attributions de l'autorité de contrôle, il en déduit que ce « refus », qui est une instruction indirecte, est « efficace », et s'analyse de deux façons différentes. A son avis, « il peut d'une part signifier que l'autorité de tutelle entend bloquer totalement l'initiative de la collectivité locale dont elle conteste globalement l'opportunité mais il peut, d'autre part, signifier aussi qu'elle ne s'y oppose que partiellement et que les modifications suffiraient à faire lever le veto »[1].

Un autre auteur, Jean-Marie Auby, avait déjà développé ce type de raisonnement et estimait également que le pouvoir de tutelle comportait la possibilité de donner des instructions. Faisant allusion à la pratique des circulaires préfectorales françaises à contenu indicatif en matière de tutelle, Jean-Marie-Auby n'avait éprouvé aucune hésitation lorsqu'il écrivait que « les auteurs affirment qu'en matière de tutelle il n'y a pas de pouvoir d'instruction, mais cela est une théorie dont il faut tout de suite dire qu'elle n'a jamais correspondu un instant à la réalité »[2].

Cette affirmation, on l'a dit, s'est confirmée au Mali où l'article 9 du décret n° 203 du 8 novembre 1977 déterminant les conditions de nomination et les attributions des chefs des circonscriptions administratives chargeait le gouverneur de contrôler « l'application des instructions dans le domaine de la tutelle »[3].

L'existence d'un certain pouvoir d'instruction de l'autorité de tutelle vient donc relativiser la distinction.

En conclusion, il faut retenir que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales se distingue du pouvoir hiérarchique. Il s'exerce au moyen du pouvoir de tutelle qui s'inscrit dans le cadre de la décentralisation.

[1] Guy Melleray, Thèse, op.cit., p. 74.

[2] Cf. Jean-Marie Auby, *Les sources du droit communal*, Revue financière communale, 1965, P. 270.

[3] L'article 300 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali précise notamment qu'« en cas de défaillance de l'autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, l'autorité de tutelle doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires.». Cela suppose également le droit de modifier les décisions des autorités locales ou de prendre les décisions à leur place quand elles sont défaillantes.

Certes, quelques secteurs d'activités des collectivités territoriales locales limitent la validité de la distinction, mais, cette réalité ne peut pas invalider complètement la distinction entre les deux pouvoirs. Il y a un principe fondamental bien établi en matière de tutelle selon lequel « pas de tutelle sans texte, ni au-delà des textes ». A cet égard, l'autorité de tutelle ne peut jamais contraindre une collectivité territoriale à prendre une décision que celle-ci n'est pas légalement tenue de prendre. Au cas où elle cèderait malgré tout, le juge administratif peut considérer qu'elle a fait cette action de sa propre initiative et lui en attribuer l'entière responsabilité. De plus, les décisions prises par l'autorité de tutelle immédiate sont susceptibles de recours tant de la part des organes des collectivités que des habitants auprès du tribunal administratif[1]. Les collectivités territoriales peuvent donc défendre leur autonomie devant le juge administratif. Il est donc clair que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales n'est pas le contrôle hiérarchique.

Paragraphe II : La différence entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et contrôle sur les établissements publics.

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est-il différent du contrôle exercé sur les établissements publics ?

Les règles du contrôle institué par la loi n°2017-052 de 2017 s'appliquent de la même manière aux communes, aux cercles, aux régions et à leurs structures de coopération. Toutefois, nous verrons que le pouvoir de contrôle sur certains établissements publics s'exerce dans des conditions spécifiques.

A. Les établissements publics hospitaliers

Les établissements publics hospitaliers sont « des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière »[2]. Ils ont pour mission de garantir entre autres, « l'accès de toutes les personnes présentes sur le territoire national à des soins d'urgence ou à des

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 288.

[2] Loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 portant loi hospitalière en République du Mali, article 54.

soins de référence de qualité »[1]. A ce titre, chaque établissement hospitalier est tenu « d'accueillir en urgence et à tout moment, toute personne dont l'état de santé le justifie »[2].

Au Mali, il existe deux types d'établissements hospitaliers. Il y a d'abord les établissements hospitaliers publics, classés selon leur niveau de technicité. Ces établissements hospitaliers publics appartiennent à la catégorie des établissements publics hospitaliers (EPH)[3]. Il ya aussi des établissements hospitaliers privés, constitués de cliniques privées à but lucratif et d'hôpitaux privés sans but lucratif[4].

Un établissement hospitalier public ou tout établissement hospitalier privé participant au service public hospitalier doit être en mesure « d'accueillir et de traiter les cas d'urgence qui sollicitent ses services, en leur apportant tous les soins offerts par l'établissement, ou doit se référer sous sa responsabilité à l'établissement hospitalier le plus proche ayant les compétences requises »[5]. L'objet principal d'un établissement public hospitalier malien est la réalisation du service public hospitalier au niveau régional. Cet objet n'est ni industriel, ni commercial[6].

Au Mali, le pouvoir de création d'un établissement public hospitalier semble avoir une nature différente du pouvoir de création des collectivités territoriales. Selon l'article 37 de la loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 « sont ainsi soumis à l'autorisation du ministre chargé de la santé, les projets relatifs : - à la création, à l'extension, à la reconversion totale ou partielle, de tout établissement hospitalier public ou privé, ainsi qu'au regroupement de tels établissements ; - à la mise en place des équipements et matériels lourds, dont la liste et les caractéristiques sont précisées par arrêté du ministre chargé de la Santé ; - à la réalisation de certaines activités de soins de haute technicité ou particulièrement coûteuses, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la Santé »[7].

[1] Loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 portant loi hospitalière en République du Mali, article 7.

[2] Ibid.

[3] Loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 portant loi hospitalière en République du Mali, article 6.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 9.

[6] Ibid.

[7] Ibid., article 37.

En outre, la création d'un établissement public hospitalier implique toujours l'approbation préalable du conseil régional de son lieu d'implantation. C'est ce que précise l'article 55 de la loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 qui dispose que « les établissements publics hospitaliers sont créés par la loi, après avis de la Commission nationale Hospitalière et approbation de l'Assemblée régionale de leur lieu d'implantation ou à Bamako du Conseil de District ».

Le ministre de la santé dispose d'un pouvoir de décision de retrait de son autorisation de création d'un établissement public hospitalier. L'article 38 de la même loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 dispose ainsi que « lorsqu'il est constaté que les taux d'occupation des installations ou d'utilisation des équipements, ou le niveau des activités de soins sont inférieurs, pendant une période déterminée, à des taux ou niveaux correspondant à une occupation, une utilisation ou une capacité normale déterminées par arrêté du ministre chargé de la Santé, l'autorisation mentionnée à l'article 37 ci-dessus, donnée à un établissement hospitalier, peut être retirée totalement ou partiellement par décision du ministre chargé de la Santé ».

On remarque que les conditions de création des établissements publics hospitaliers se différencient de celles des collectivités territoriales : les collectivités territoriales sont, ainsi que nous l'avons déjà précisé, créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la seule loi[1]. L'existence des établissements publics hospitaliers au contraire relever d'une simple affaire d'aménagement interne à l'administration.

Etant créés dans un cadre différent, les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers ne peuvent qu'être soumis à des contrôles différents.

La différence peut se résumer en deux grandes propositions : le contrôle des établissements hospitaliers est étendu et varié alors que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales institué par les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017 est limité, et s'exerce de manière uniforme sur toutes les collectivités territoriales.

Selon l'article 99 de la loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 du 11 juillet 2018 portant loi hospitalière, « les établissements publics hospitaliers sont placés sous la

[1] Loi n°93 – 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 96-056 du 16 octobre 1996, article 2. Voir également Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

tutelle du ministre chargé de la Santé. L'exercice de cette tutelle est assuré par le représentant de l'Etat au niveau de leur Région d'implantation ou du District de Bamako. L'Hôpital de District sanitaire est placé sous la tutelle administrative de la Collectivité Cercle et Commune du District de Bamako et la tutelle technique de la Direction du service de santé et de l'Hygiène publique de Cercle ou de Commune du District de Bamako ».

Les établissements publics hospitaliers exercent ainsi leurs activités sous la tutelle du ministre chargé de la santé ou du représentant de l'Etat au niveau de leur région d'implantation ou du district de Bamako, de la collectivité cercle et commune du district de Bamako et de la tutelle technique de la direction du service de santé et de l'Hygiène publique.

Par ailleurs, l'article 100 de la même loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 du 11 juillet 2018 prévoit que « l'autorité de tutelle est garante : - de la réalisation effective de ses missions par l'établissement public hospitalier, - du fonctionnement régulier des organes d'administration et de gestion, - du respect par l'établissement public hospitalier des textes organiques, du statut, des contrats, accords et conventions, - du patrimoine de l'établissement public hospitalier »[1]. Elle exerce la tutelle des établissements publics hospitaliers et leur notifie « l'orientation et le contenu des objectifs sectoriels à poursuivre dans le cadre du plan national de développement sanitaire et social »[2]. Elle leur précise également « la politique économique, sociale et financière à mettre en œuvre au niveau de l'établissement public hospitalier »[3].

En ce qui concerne la tutelle sur les actes, tout défaut de respect, par les organes d'administration des établissements publics hospitaliers, des mesures des actes prescrits en vertu des lois et règlements est sanctionné directement par l'autorité de tutelle. Elle peut suspendre l'exécution de toute décision d'un organe de gestion d'un établissement public hospitalier. Elle peut se substituer également à cet organe pour prendre les mesures ou actes nécessaires. C'est ce que prévoient les articles 104 et 103 de la loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 du 11 juillet 2018. Selon l'article 104 de cette loi, « l'autorité de tutelle peut, par décision motivée, suspendre l'exécution de toute décision d'un organe de

[1] Cela peut aboutir à une ambiguïté dans l'exercice du contrôle puisque l'article 100 ne donne aucune précision sur l'autorité de tutelle qui doit être garante de la réalisation effective de ses missions par l'établissement public hospitalier. Chacune des autorités en charge de la tutelle peut ainsi se considérer garante de la réalisation effective de ces missions.

[2] Loi n°02-050 du 22 juillet 2002 modifiée par la loi n°2018-050 portant loi hospitalière en République du Mali, article 101.

[3] Ibid.

gestion jugée contraire à l'intérêt général, aux missions spécifiques de l'établissement public hospitalier ou qui est de nature à détériorer sa situation financière. Lorsque la décision porte sur un engagement contractuel, l'autorité de tutelle doit se conformer aux règles et procédures légales ou contractuelles devant conduire à la suspension, à la résiliation ou à l'annulation de l'engagement concerné ».

Quant à l'article 103 de la même loi, il dispose que « lorsque les organes d'administration et de gestion sont en défaut de prendre une mesure ou d'accomplir un acte prescrit en vertu des lois, règlements, décisions judiciaires, dispositions statutaires ou d'engagements contractuels, l'autorité de tutelle peut, après mise en demeure écrite invitant l'organe d'administration ou de gestion à prendre les mesures ou à accomplir les actes nécessaires dans le délai qu'il fixe, se substituer à lui pour prise de décision. La mise en demeure devra obligatoirement préciser la nature et l'origine des ressources qui devront être utilisées pour a réalisation de cet acte ».

La conclusion s'impose alors à l'évidence : le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle des établissements publics hospitaliers sont des pouvoirs organisés par la loi. La différence essentielle tient à ce que les pouvoirs de contrôle sont plus forts et plus développés dans les établissements publics. Le processus du contrôle des établissements publics hospitaliers se caractérise également par la participation prépondérante des organes de l'administration centrale dans l'exercice du contrôle[1]. En outre, l'autorité de contrôle d'une collectivité territoriale instituée par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 peut seulement proposer la suspension d'un conseil territorial, elle ne peut jamais les suspendre d'elle-même.

Par ailleurs, le contrôle de l'Etat sur les établissements publics locaux d'enseignement s'exerce également dans des conditions différentes que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

B. Les établissements publics locaux d'enseignement

Les établissements locaux d'enseignement sont constitués de l'enseignement préscolaire et l'alphabétisation : le premier cycle de l'enseignement fondamental[2] ; le second cycle de

[1] L'influence des autorités de de contrôle semble assez grande dans les établissements publics hospitaliers dans la mesure où, par exemple, l'autorisation de création peut être retirée totalement ou partiellement par décision du ministre chargé de la Santé.

[2] Loi n° 95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 14.

l'enseignement fondamental[1] et de l'enseignement secondaire, général, technique et professionnel, de l'éducation spécialisée[2].

Le décret n° 02 - 313 / P - RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, cité plus haut, prévoit un régime de contrôle très particulier assuré à la fois par les collectivités territoriales, les directeurs d'académies et par les représentants de l'Etat.

Aux termes de l'article 2 de ce décret, les collectivités territoriales « exercent les compétences ci-après en matière de l'éducation : « L'élaboration et la mise en œuvre du plan de développement en matière d'éducation ; l'élaboration de stratégies locales de scolarisation et en partie celles des filles dans les écoles fondamentales ; la construction, l'équipement, l'entretien des écoles fondamentales de premier cycle ; l'organisation et le fonctionnement des cantines scolaires[3] […] » etc. A ce titre, les actes administratifs ainsi énumérés sont soumis au contrôle du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale. Les infrastructures des premiers cycles des écoles publiques des collectivités territoriales sont dévolues par décision du représentant de l'Etat de leur ressort d'implantation[4].

Cependant, les actes du conseil d'administration et du chef d'établissement relatifs au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice relèvent exclusivement du contrôle du ministre de l'éducation, des directeurs d'Académie et des directeurs des centres d'animation pédagogiques (CAP) par délégation. L'article 4 du décret n° 02 - 313 / P - RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation semble aller dans ce sens lorsqu'il prévoit ainsi que « les collectivités territoriales exercent leurs compétences spécifiques dans le respect des dispositions des textes qui régissent l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des Centres d'Animation Pédagogiques (CAP)[5] et des Académies d'Enseignement (AE) ».

[1] Loi n° 95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 83.

[2] Ibid., article 131.

[3] Les cantines scolaires n'existent au Mali que dans les régions du Nord, Kidal notamment. Les citoyens de ce côté du pays étant des nomades pour la plupart, le système de cantine scolaire permet de retenir les enfants, au moins pendant une bonne partie de l'année scolaire, pour les besoins de scolarisation des enfants.

[4] Décret n° 02 - 313 / P - RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, article 3.

[5] Selon l'article 3 de la loi 99 – 046 du 28 décembre 1999 portant loi d'orientation sur l'éducation Centre d'animation pédagogique (CAP), le CAP est « la structure d'appui et d'encadrement des maîtres qui remplace

A cet égard, les communes, les cercles, les régions et le district de Bamako dans l'exercice de leur compétence bénéficient de l'appui-conseil des services déconcentrés de ministère de l'éducation que sont les Académies d'Enseignement et les Centres d'Animation pédagogiques[1]. Cela suppose de faire une distinction nette entre les actes des établissements publics d'enseignement. Ainsi, les actes du Conseil d'Administration (CA) et du chef d'établissement relatifs au contenu ou à l'organisation de l'éducation relèvent exclusivement du contrôle des Centres d'Animation Pédagogiques et des directeurs d'Académies par délégation.

Les délibérations prises dans ce domaine sont obligatoirement transmises à l'autorité académique et ne sont exécutoires qu'après leur approbation ou au moins, après leur réception par cette autorité.

Le directeur d'Académie, qui est l'autorité hiérarchique, peut annuler les actes de l'établissement s'ils sont contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'enseignement.

Les actes du conseil d'Administration et du chef d'établissement qui n'ont pas trait au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice sont, pour être exécutoires, soumis au contrôle du représentant de l'Etat[2] : le régime du contrôle de légalité prévu par les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017 s'applique, mais avec plusieurs dérogations.

Ainsi, pour être exécutoires, les actes des établissements publics locaux d'enseignement doivent être soumis simultanément au représentant de l'Etat du département pour les seconds cycles (collèges) ou au représentant de l'Etat dans la région pour les lycées, ainsi qu'à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique.

Ainsi, le contrôle de l'Etat sur les établissements d'enseignement varie selon la nature des actes, le domaine de l'action éducatrice relevant exclusivement du ministre de l'Education Nationale et de ses représentants.

---

l'Inspection d'enseignement ». C'est un service déconcentré de l'Etat qui accomplit, dans le ressort territorial de la circonscription à laquelle il appartient, une partie des missions confiées au ministère de l'éducation (service central dont il relève techniquement,) et par délégation de l'Académie d'enseignement. Voir Loi n° 94-009 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des Services publics, article 24.

[1] Décret n° 02 - 313 / P - RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, op.cit., article 5.

[2] Le régime de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales prévu par les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017 s'applique.

Ce contrôle de l'Etat, lorsqu'il porte sur le fonctionnement général des établissements publics de santé est exercé, pour la plupart des décisions, par plusieurs autorités différentes. C'est ce que nous allons évoquer dans les développements à suivre.

C. Les établissements publics sanitaires des niveaux commune et cercle.

Quelle est donc la distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle sur les établissements publics de santé des niveaux commune et cercle ?

A cette question, les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017 semblent ne pas prévoir grand-chose pour les établissements publics de santé qui restent soumis aux règles résultant du décret n° 02 - 314 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de santé et du décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (CSCOM).

Maintenant, pour montrer qu'il y a une distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle des établissements publics de santé des niveaux commune et cercle, il nous faut analyser la notion d'établissements publics de santé à ces niveaux.

En effet, le domaine de la santé des collectivités territoriales des niveaux commune et cercle relève des deux décrets différents cités plus haut. Selon l'article 2 du décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, « le Centre de Santé Communautaire (CSCOM) est une formation sanitaire de premier niveau créée sur la base de l'engagement d'une population définie et organisée au sein d'une Association de Santé Communautaire n'ayant vocation que d'assurer le service public de santé au niveau de l'aire de santé pour répondre de façon efficace et efficiente aux problèmes de santé de cette population et la fourniture du paquet minimum d'activités (PMA) ».

A cet effet, il est chargé de « fournir des prestations curatives telles que les soins courants aux malades, le dépistage et le traitement des endémies locales, les explorations para – cliniques courantes ; - d'assurer la disponibilité des médicaments essentiels en DCI[1] ; - de développer des activités de soins préventifs (santé maternelle infantile, planning familial

[1] La DCI d'un médicament correspond au nom de la substance active qui le compose : c'est le nom scientifique du produit.

vaccination, éducation pour la santé) ; - d'initier et de développer des activités promotionnelles (hygiène, assainissement, développement communautaire, information, éducation et communication) »[1].

Un certain nombre de conditions sont exigées par la loi pour créer un centre de santé communautaire (CSCOM). Ainsi, selon l'article 3 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom), « il ne peut être créé qu'un seul Centre de santé communautaire par aire de santé et conformément à la carte sanitaire ».

Et l'article 4 du même décret ajoute que « seules les associations déclarées[2] ayant pour objet le développement de la santé communautaire, dénommées « Associations de santé communautaires » peuvent créer et faire fonctionner des Centres de santé communautaires (Cscom) ».

L'article 5 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom) complète cette condition de création des centres de santé communautaire fixée par la loi lorsqu'il dispose que « pour être habilitée à créer et faire fonctionner un Centre de santé communautaire, l'Association de santé communautaire (Asaco) doit remplir les conditions ci-après : - se conformer à la carte sanitaire du cercle ou de la commune du district de Bamako ; - être organisée en Association de santé communautaire déclarée disposant d'un récépissé ; - compter un nombre d'adhérents égal à au moins 10 % de la population de l'aire de santé ; - être propriétaire, ou affectataire, d'un site pouvant abriter le Centre de santé communautaire ou le cas échéant, disposer d'un local pouvant y servir ».

Pour le cercle, le décret n° 02 - 314 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de sante se contente de fixer les détails des compétences transférées de l'Etat aux cercles en matière de santé. L'article 2 de ce décret prévoit ainsi que le cercles exerce les compétences entre autres suivantes : « l'élaboration et la mise en œuvre du plan de Développement socio-sanitaire de Cercle (PDSC) ; le recrutement du personnel ; la construction/la réhabilitation et l'équipement des Centres de Santé de Référence (CSRef) ; la mise en œuvre des politiques et stratégies

[1] Décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (CSCOM), article 2 alinéa 2.

[2] Il faut entendre les associations de santé communautaire (Asaco) déclarées.

nationales de prévention et de lutte contre les maladies, l'allocation des subventions aux centres de santés de Référence …».
Par ailleurs, les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017 pose le principe d'un alignement du régime de contrôle des établissements publics locaux sur celui qui régit désormais les collectivités territoriales, les établissements publics de santé des niveaux commune et cercle ne sont que partiellement soumis aux règles de contrôle de d'Etat sur les collectivités territoriales. Il s'agit essentiellement des règles de contrôle relatives à la création, au fonctionnement et à la fermeture des établissements publics de santé des niveaux commune et cercle au Mali.

Les articles 6 et 8 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom) sont plus précis lorsqu'ils disposent ainsi que « L'Association de santé communautaire désirant créer un Centre de santé communautaire adresse une demande au maire de la commune du lieu d'implantation du centre sous le couvert du médecin-chef de cercle, ou de la commune du District de Bamako, territorialement compétent » et que « L'autorisation de créer le Centre de santé communautaire est accordée par le maire de la commune, après avis favorable du Médecin-chef du Cercle, ou de la Commune du District de Bamako, du lieu d'implantation ».

Toutefois, l'article 8 alinéa 2 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 précise que « lorsque l'aire de santé que doit couvrir le Centre de santé communautaire s'étend sur plusieurs communes, la délivrance de l'autorisation est conditionnée à la signature d'une convention de coopération sanitaire intercommunale conclue par les communes concernées sur autorisation de leurs organes délibérants respectifs ».

Ainsi donc, la distinction des pouvoirs de contrôle sur les collectivités territoriales est évidente au niveau des normes qui président à la création des établissements publics de santé. Contrairement aux collectivités territoriales qui sont créées par la seule loi[1], la création des établissements publics de santé implique la participation de plusieurs acteurs.

La distinction est également visible dans la constitution des organes d'administration et de gestion des centres de santé communautaires. L'autorisation de créer un centre de santé

[1] Loi n°93-008 du 11 février 1993 op.cit., article 2.

communautaire issu de la volonté d'une collectivité territoriale, et même imposé par la loi et donc l'Etat, se traduit ainsi, sur le plan organique, par la présence au sein des organes de cet établissement public, de représentants de la collectivité de rattachement qui y siègent
ès qualités :

1. participation symbolique du préfet du cercle ou son représentant ;
2. participation du Maire de la commune ou son représentant ;
3. participation du Médecin-chef du cercle ou de la commune.
4. participation du chef de quartier ou du village abritant le centre ;
5. et participation du Chef du centre de santé communautaire[1]

L'article 18 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (Cscom), opère une autre distinction entre les actes des établissements publics de santé communautaire car la direction technique d'un centre de santé communautaire est assurée par un professionnel de la santé ayant au moins le niveau de technicien de santé[2]. Il exerce un pouvoir de contrôle sur le fonctionnement du centre. Selon l'article 18 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (Cscom), le professionnel de santé qui assure la direction technique du centre de santé communautaire, « veille au bon fonctionnement du centre [et il] a sous sa responsabilité le personnel du centre ». De plus, il « tient les statistiques sur les activités techniques de l'aire de santé »[3]. En cas de dissolution de l'association de santé communautaire, la mission de service public du Centre de santé communautaire doit être préservée par la direction technique (le médecin-chef) qui assure également la tutelle technique de l'aire de santé[4] par délégation.

Remarquons, enfin, que le maire et le médecin-chef de cercle, ou de la commune du District de Bamako, territorialement compétent disposent de pouvoirs de fermeture des centres de santé communautaire.

L'article 19 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des Centres de santé communautaires (Cscom)

[1] Décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, op.cit., article 15.

[2] Ibid. article 18.

[3] Ibid.

[4] Ibid., article 22.

précise ainsi que le « Maire de la commune du lieu d'implantation décide de la fermeture du Centre de santé communautaire après consultation et avis technique du Médecin-chef du cercle ou de la commune du District de Bamako abritant le centre ». Mais, l'article 20 conditionne la fermeture au respect de la formalité suivante : la proposition de fermeture est présentée par le Maire de la commune du lieu d'implantation du Centre de santé communautaire ou l'un quelconque des Maires des communes de l'aire de santé. Dans ce cas, le premier conseil communal saisi communique, dans un délai d'un mois, la proposition aux autres conseils communaux concernés qui doivent faire connaître leur décision dans un délai de trois mois au plus[1].

Et l'article 21 du décret n° 05 – 299 / P-RM du 28 juin 2005 qui le complète, conditionne la fermeture des centres de santé communautaires au respect des conditions d'exploitation appréciées par rapport à l'état des infrastructures, la qualité des équipements ou le niveau de qualification du personnel de santé qui ne sont plus de nature à garantir la qualité des soins[2] ; il précise ainsi, que « la décision de fermeture ne peut être prise qu'après consultation du Médecin-chef territorialement compétent et du préfet et après une mise en demeure écrite de l'Association de santé communautaire restée sans suite pendant plus de trois mois »[3].

Ainsi donc, la différence des conditions d'exercice du pouvoir de contrôle sur les collectivités territoriales et les établissements publics de santé peut se résumer aux propositions suivantes : la différence est évidente au niveau des normes qui président à la création des établissements publics de santé. On l'a dit, contrairement aux collectivités territoriales qui sont créées par la seule loi, la création des établissements publics de santé implique la participation de plusieurs acteurs. Les représentants de l'Etat au niveau des cercles et du district de Bamako participent aussi à la création des centres de santé. En effet, les infrastructures et les matériels de ces centres de santé de références (SCRéf) ne peuvent être dévolus que par une décision du représentant de l'Etat[4].

L'Etat participe également aux opérations de fonctionnement des centres de santé en mettant annuellement à la disposition des collectivités territoriales des subventions nécessaires à leur fonctionnement[5]. Le contrôle résulte également de son droit de veiller à ce que les fonds générés

[1] Décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, op.cit., article 20.

[2] Ibid., article 21.

[3] Ibid.

[4] Décret n° 02 - 314 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de santé, article 4.

[5] Ibid., article 5.

par le système de recouvrement de coûts soient utilisés exclusivement pour le financement des activités de santé[1].

Enfin, les associations de santé communautaires participent également à la création des centres de santé des collectivités territoriales au Mali. Selon l'article 4 du décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de santé communautaires (CSCOM), les « associations déclarées ayant pour objet le développement de la santé communautaire, dénommées « Associations de Santé Communautaires » peuvent créer et faire fonctionner des Centres de Santé Communautaires (CSCOM) ». Leurs pouvoirs de contrôle résultent de leur droit de créer et de faire fonctionner les centres de santé communautaires.

La distinction des contrôles est également évidente dans la composition des organes d'administration et de gestion. Contrairement aux collectivités territoriales dont les organes sont élus, les représentants de l'Etat sont membres des conseils d'administration des centres de santé communautaires des collectivités territoriales maliennes[2]. Selon article 15 du décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, cité plus haut, les préfets des cercles ou leurs représentants sont « membres de droit »[3] des conseils d'administration des centres de santé communautaires. A ce titre, ils disposent de la compétence pour veiller au bon fonctionnement de ces centres[4]. Ils participent également à l'examen et à l'adoption des budgets-programmes annuels d'activités des centres de santés communautaires ; à la définition des mécanismes locaux de contribution des populations à la réalisation de ces programmes ; au suivi et au contrôle de l'exécution des programmes[5].

Par ailleurs, la distinction des contrôles est également visible dans le fonctionnement.

Le statut d'association agréée[6] qui caractérise les ASACO, les place sous la tutelle administrative de l'État. Tout en acceptant leur caractère privé, l'Etat dispose d'un pouvoir de

[1] Décret n° 02 - 314 / P-RM du 04 juin 2002, op.cit., article 5.

[2] Ibid., article 15.

[3] Même s'ils le sont avec voix consultative.

[4] Décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, op.cit., article 13.

[5] Ibid.

[6] Ibid.., article 4.

contrôle renforcé, puisque totalement discrétionnaire pour veiller à ce que ces associations respectent les conditions qui ont conduit à la reconnaissance de leur statut.

Le contrôle de l'Etat porte notamment sur au moins quatre aspects essentiels : le respect des règles démocratiques, dont dépend la légitimité de leurs instances dirigeantes, la validité de leurs décisions, le respect du but non lucratif de leurs activités et la transparence de leurs comptes. Tout manquement à ces obligations devrait aboutir à la remise en cause de leur statut et à la suppression de leur agrément. Ces centres deviendraient alors de simples cabinets médicaux privés, qui devraient se soumettre aux textes qui leur sont applicables.

En outre, les conventions qu'ont signées les ASACO avec l'Etat et les collectivités territoriales[1] place les CSCOM sous la tutelle des services techniques de l'État qui doivent exercer un contrôle général sur les compétences des CSCOM. Concrètement, le ministère de la santé et les médecins-chefs par délégation apportent leur concours et vérifient la bonne application des normes médico-techniques prévues par voie réglementaire : ces normes doivent, en principes, avoir été recensées dans les fiches techniques de sécurité sanitaire.

Ce contrôle peut s'exercer à l'initiative du médecin chef par délégation sans préjudice des pouvoirs reconnus au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

Les pouvoirs des représentants de l'Etat et de l'équipe technique de la santé peuvent s'analyser comme des compétences distinctes voire concurrentes, l'initiative pouvant être prise indifféremment par l'une ou l'autre de ces autorités, et non comme une compétence conjointe qui exigerait un accord des deux autorités pour agir. Cela n'interdit cependant pas qu'une telle mission de contrôle puisse être demandée à la fois par le représentant de l'Etat ou une équipe technique de veille de la santé.

Enfin, la distinction entre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et le contrôle sur les établissements publics de santé est visible dans la fermeture des centres de santé.

D'abord, la suppression d'une collectivité territoriale relève de la loi. On l'a dit, aux termes de l'article 2 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 repris à l'identique par l'article 2 de la loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 cité plus haut, « les collectivités territoriales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées par la loi ». Au contraire, la fermeture d'un établissement

[1] Décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005, op.cit., article 10.

public de santé des collectivités territoriales relève d'une décision de son président. L'article 19 du décret n° 05 - 299 / P-RM du 28 juin 2005 fixant les conditions de création et les principes fondamentaux de fonctionnement des centres de sante communautaires (CSCOM) est encore plus claire lorsqu'il précise que « Le maire de la commune du lieu d'implantation décide de la fermeture du Centre de Santé Communautaire ».

En conclusion, on remarque que le champ d'application du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est très vaste puisqu'il concerne non seulement les personnes, les activités des collectivités, mais aussi les actes régissant les rapports entre les collectivités locales et les établissements publics qui interviennent dans le domaine de l'action sociale et sanitaire, de l'action éducatrice. On observe également sans surprise qu'il n'y a pas de différence de nature entre le contrôle exercé sur les collectivités territoriales et celui exercé sur les établissements publics. En ce qui concerne ces derniers, il est incontestablement plus développé et plus complexe.

Conclusion du Titre I

Nous arrivons ainsi au terme de ce Titre I destiné à mettre en évidence les rappels théoriques relatifs à la notion de contrôle.

On peut retenir tout d'abord que la décentralisation à la malienne n'est pas un système fédéral et qu'il faut un contrôle pour tenir « en respect » les collectivités territoriales.

Nous avons évoqué notamment les concepts de tutelle, de décentralisation, de libre administration, ainsi que les liens entre la décentralisation territoriale et le contrôle, et les caractéristiques du pouvoir de contrôle. On relève que la décentralisation découle logiquement des excès de la centralisation et des tentatives d'aménagements de celle-ci par le biais de la déconcentration[1].

Nous avons remarqué que politiquement, la décentralisation est nécessaire, qu'elle exprime une certaine reconnaissance de la diversité du système administratif, une volonté de proximité, l'idée d'un contrôle des électeurs sur l'action administrative, finalité libérale et démocratique. Technique de liberté, la décentralisation vient satisfaire les revendications des collectivités territoriales, mais l'Etat aussi y trouve son intérêt[2].

L'idée de démocratie locale a été employée également pour justifier la nécessité de la décentralisation. On a vu que pour ses défenseurs, il s'agit d'organiser la démocratie locale en s'appuyant sur une liberté d'agir[3] des collectivités territoriales[4] (liberté que l'Etat se doit d'orienter par l'incitation et non d'imposer par l'arbitraire)[5]. Nous nous sommes intéressés à la Constitution malienne du 25 février 1992, dans laquelle nous avons relevé au sein du titre XI

[1] Guy Melleray, op.cit., p. 23.

[2] De plus, elle vient satisfaire les revendications des collectivités territoriales et les contestations politiques nées dans le contexte d'un marasme économique sévère et sans précédent où l'Etat est incapable d'assurer aux citoyens les prestations nécessaires à leur survie quotidienne : emploi, salaire, éducation, soin médicaux, sécurité sociale etc.

[3] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, éditions PUF, édition 2018, p. 191.

[4] Constitution du 25 février 1992, op.cit., article 98.

[5] Brehima Kassibo, *La décentralisation au Mali*, op.cit., https://journals.openedition.org/apad/579, consulté le 10 juillet 2018.

relatif aux « collectivités territoriales », la présence de l'article 98 aux termes duquel « les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».
Nous avons vu que cette disposition consacre au niveau local le principe démocratique, c'est-à-dire la participation du peuple ou de ses représentants aux affaires publiques, en prévoyant l'administration des collectivités territoriales par des conseils élus au suffrage universel.

Nous avons constaté également que la disposition de l'article 98 de la Constitution du 25 février 1992 manifeste, de façon plus prononcée, la consécration de la décentralisation territoriale et l'existence constitutionnelle des collectivités territoriales, qui n'apparaissent plus comme des phénomènes qui seraient en quelque sorte isolés.

Cependant, nous avons remarqué que si la décentralisation est nécessaire et vient pallier les excès de la centralisation, elle ne peut pas exister absolument pure de tout alliage, de tout élément de centralisation.

Le maintien du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales par le législateur malien en 2017, a rappelé ainsi la volonté de maintenir une contrepartie à l'autonomie accordée aux collectivités.

En dernier lieu, on a constaté que pour tous ces cas de figures, l'autonomie locale doit être limitée et l'intérêt général doit être protégé. C'est ce qu'a montré l'étude de la justification théorique du contrôle et celle de sa justification liée aux compétences aux collectivités territoriales.

Cela étant, pour logique que soit la démarche, est-elle complète ou du moins, n'y a-t-il pas encore une autre voie à explorer ? La réponse à cette question nous semble devoir être positive.

Dans les développements qui vont suivre, nous allons donc approfondir la recherche de la signification du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales en passant par une réflexion plus générale sur l'évolution historique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, sur les choix opérés par les différents législateurs maliens.

TITRE II : L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES CHOIX DU LÉGISLATEUR MALIEN

L'Etat malien a toujours exercé un contrôle sur les collectivités territoriales afin, notamment, d'assurer le respect de la règle de droit sur l'ensemble du territoire de la République.

Si les différentes réformes de décentralisation territoriale engagées depuis 1960 accroissent constamment les compétences des collectivités territoriales, elles ont toutefois maintenu l'existence du contrôle. Cette permanence du contrôle constitue la marque du caractère unitaire de l'Etat et le symbole de la prééminence de ce dernier sur les institutions décentralisées.

L'existence du contrôle met en relation élus locaux, représentants de l'Etat et autorités judiciaires dans un cadre défini par la loi.

Mais, le contrôle continue à être associé au principe de libre administration des collectivités territoriales exprimé également par les législateurs qui se sont succédés en République du Mali, étant entendu que son existence marque par elle-même les limites de la décentralisation territoriale malienne.

Toutefois, ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, la loi n°2012-007 du 7 février 2012, qui remplacé la loi n°95-034 du 12 avril 1995, et les lois n°2017-051 et 052du 02 octobre 2017 ont opéré des réaménagements du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali. Ce réaménagement est réalisé en deux grands temps, du fait que certaines dispositions initialement proposées dans les projets de loi étaient inadéquates.

L'étude de l'évolution historique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali consiste à prendre en compte successivement les choix du législateur malien avant 2017 (Chapitre I) et à partir de 2017 (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE CONTROLE DE L'ETAT AVANT 2017

La loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des collectivités territoriales maliennes. Considérée comme la grande loi inaugurale de la décentralisation territoriale au Mali, elle consacre seulement le principe du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Celle de 1995 qui la complète, fixe le régime et les modalités du contrôle et opère le transfert de l'exécutif du cercle et de la région au profit d'un élu local. La région devient également une collectivité territoriale de plein exercice. Ce régime est repris par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui abroge la loi n°95-034 du 12 avril 1995[1].

Avant ces lois maliennes du 11 février 1993, du 12 avril 1995 et du 12 avril 2012, les collectivités territoriales étaient soumises à la tutelle de l'Etat organisée par une pluralité de textes. Elle était, on l'a dit, régie par la loi du 2 mars 1966 citée plus haut, par des textes issus de la réforme administrative de 1977 et par le décret n°31 P.G.-R.M. du 31 janvier 1980 déterminant les conditions de nomination et les attributions des autorités administratives du district de Bamako. Ces textes attribuaient la tutelle des collectivités territoriales aux différentes autorités administratives de l'Etat malien. En outre, le Parti Unique intervenait dans le choix des organes et le contrôle des actes des collectivités territoriales.

La loi du 11 février 1993 proclame le principe du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, puisque cette proclamation constitue l'objet de l'article 18 du chapitre V de cette loi consacré à la tutelle des collectivités territoriales.

Désormais, les collectivités territoriales maliennes sont soumises à une tutelle classique.

Il apparaît ainsi indispensable de rappeler les modalités de contrôle des actes des autorités décentralisées en vigueur avant 1993 (Section I), avant de présenter la réforme mise en place le 11 février 1993 (Section II).

[1] L'article 298 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales « abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République du Mali et ses lois modificatives subséquentes ».

SECTION I : Le contrôle de l'Etat sur les collectivités avant 1993

Jusqu'à l'intervention de la loi du 11 février 1993[1], les collectivités territoriales maliennes sont soumises à la fois à une tutelle classique[2] et à la tutelle du Parti unique institué par la Constitution malienne de 1974. Exercée par l'Etat sur les organes et l'activité des collectivités territoriales, cette tutelle prend la forme de l'approbation des actes, de la suspension ou de la dissolution directe du conseil communal, ou encore du contrôle de nullité ou d'annulation, etc.

Parmi les collectivités, ce sont les communes[3] qui retiendront particulièrement notre attention. En effet, les communes étaient soumises à la double tutelle de l'Etat et du parti unique.

Paragraphe I : La tutelle de l'Etat sur les communes et ses modalités

La commune est une collectivité territoriale décentralisée, et en même temps une circonscription administrative de l'Etat. Elle est administrée par un conseil municipal élu au suffrage universel dont émane la municipalité ou bureau municipal (maire et adjoints).

Au Mali de cette époque, il existe dix-neuf communes dont six à Bamako. Ces communes sont régies notamment par la loi n°66-9 AN-RM du 2 mars 1966 portant Code Municipal au Mali.

Les collectivités territoriales en tant que collectivités décentralisées sont soumises à un contrôle de tutelle qui trouve sa justification dans le fait qu'elles ne disposent que de l'autonomie

[1] La loi n°93-008/PM-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, op. cit.

[2] La tutelle écrit Ousmane Traore à propos de la France de 1884, « a *fait ses premières apparitions au XIIe siècle, à une époque où le souci de protéger les communes contre la mauvaise gestion de magistrats locaux était à la mode. Les hommes de l'époque pensaient ainsi mettre fin aux nombreux endettements qui pesaient sur les communes. Cette idée en elle-même objective, sera reprise par le législateur de 1884 qui, tout en l'adoptant, va y voir un moyen d'instituer contrepoids à l'autonomie accordée aux communes, partant d'une occasion de vérifier que l'autonomie accordée est bien conforme à l'intérêt général tel que les gouverneurs le définissent* ». Ousmane Traoré : *La libre administration des collectivités territoriales dans les pays africains* : *le cas du Mali,* Thèse soutenue à Bordeaux I en 1986, pp. 294-295.

[3] La commune est alors une collectivité territoriale décentralisée, et en même temps circonscription administrative de l'Etat alors que la région, le cercle et l'arrondissement sont des circonscriptions administratives déconcentrées. La commune était administrée par un conseil municipal élu au suffrage universel dont émane la municipalité ou bureau municipal (maire et adjoints) alors que l'exécutif de la région, du cercle et de l'arrondissement était nommé.

administrative. À cet effet, l'Etat doit veiller à ce que, dans l'exercice de leurs attributions, les collectivités territoriales respectent la loi. La surveillance tutélaire de l'Etat sur les communes s'exerce de différentes façons, notamment au moyen d'approbations préalables, de suspension, de contrôle de nullité ou d'annulation, de dissolution, etc.

L'exercice effectif par l'autorité de tutelle de son droit de regard sur les communes s'avère capital pour la sauvegarde de l'intérêt général, et l'efficacité de l'action de l'organe contrôlé.

Au Mali de la Deuxième République, la tutelle de l'Etat sur les communes est, on l'a dit, organisée par une pluralité de textes et notamment par loi du 2 mars 1966, ainsi que des textes issus de la réforme administrative de 1977[1].

Expression d'un enchevêtrement[2] des compétences, ces textes attribuent la tutelle des communes à toutes les autorités[3] de l'Etat. En fait, comme le relève Ousmane Traoré, « les textes en voulant décongestionner l'exercice de la tutelle ont conduit à un enchevêtrement des compétences. Tantôt c'est le gouverneur qui intervient, tantôt c'est le commandant de cercle qui est sollicité et sur les mêmes organes »[4]. Par exemple, la police administrative dans les communes est prévue à la fois par le code d'administration communale et par un décret n°203. Le premier attribue l'exercice de cette police au maire sous l'autorité du commandant de cercle, tandis que le décret n°203 remet l'exercice de cette police au gouverneur.

Exercée par les diverses autorités investies du pouvoir de tutelle (ministre de l'intérieur, gouverneur, commandant de cercle), la tutelle revêt deux modalités principales : la tutelle sur les personnes et celle portant sur les actes.

---

[1] Ces textes sont notamment les suivants : l'ordonnance n°78-48 C.M.L.N du 25 septembre 1978 portant création d'une direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales (D.N.I.C.T.); le décret n°280 P.G.R.M du 25 septembre 1978 portant attributions et organisation de la Direction Nationale de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (D.N.I.C.T) et son arrêté d'application n°3064 S.E.P.I du 5 octobre 1978 fixant les attributions détaillées des divisions et sections de la D.N.I.C.T. ; le décret n°203 du 8 novembre 1977 déterminant les conditions de nomination et les attributions des chefs des circonscriptions administratives et des chefs de village et de fraction *;* le décret n°31 P.-R.M. du 31 janvier 1980 déterminant les conditions de nomination et les attributions des autorités administratives du district de Bamako.

[2] On parle ici d'enchevêtrement des compétences en raison du fait qu'une pluralité de textes attribuent la tutelle des communes à différentes autorités du pouvoir central.

[3] Il s'agit, notamment, du ministre de l'Intérieur, du Directeur National de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, du gouverneur et du commandant de cercle.

[4] Cf. Ousmane Traoré, op.cit., p. 325.

A. Les différentes autorités de tutelle

De 1978 à 1993, plusieurs autorités interviennent dans l'exercice de la tutelle. Il s'agit de l'ensemble des autorités administratives investies par les textes d'une compétence de tutelle sur les communes. Il s'agit du Ministre de l'Intérieur, de la Direction Nationale de l'Intérieur et des Collectivités territoriales (connue sous le sigle D.N.I.C.T), des gouverneurs de régions et du district de Bamako, et des commandants de cercle.

1. Le ministre de l'Intérieur

Sa compétence découlait des dispositions du C.A.C[1] qui lui conférait des pouvoirs d'annulation, d'approbation et de substitution. Selon l'article 31 du C.A.C., « le Ministre de l'Intérieur a un délai de trente jours pour provoquer l'annulation des délibérations du conseil municipal à partir de leur date de dépôt, constatée par récépissé délivré par le commandant de cercle ». Les articles 35 et 36 du C.A.C. lui permettaient également d'annuler « par arrêté motivé, soit d'office, soit sur réclamation de tout intéressé, les délibérations du conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale en violation d'une loi ou d'un règlement ainsi que les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil municipal intéressé en leur nom personnel ou comme mandataire, à l'affaire qui en fait l'objet ».

De plus, les délibérations énumérées à l'article 38[2] devaient être obligatoirement soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur pour avoir le caractère exécutoire.

---

[1] Les communes sont régies par le code d'Administration Communale (C. A. C.). Voir Loi n°66-9 AN-RM (Assemblée Nationale de la République du Mali) du 2 mars 1996 portant code municipal au Mali.

[2] Les délibérations énumérées à l'article 38 du C.A.C étaient relatives aux domaines suivants : « - *conditions de taux dont la durée dépasse dix-huit ans ; - aliénations et échanges de propriétés communales ; - acquisitions d'immeubles, constructions nouvelles, reconstructions entières ou partielles, quand il est pourvu à la dépense des emprunts ou des ressources extraordinaires soumises à une approbation ; - changement d'affectation d'une propriété déjà affectée à un service public lorsque ce changement est soumis à autorisation par les lois et règlements en vigueur ou lorsque l'affectation résulte d'un engagement pris par la commune ;- Classements, déclassements, suppressions, prolongement, redressements, et modifications des plans d'alignement et nivellement des voies publiques municipales ; - intervention des communes dans le domaine économique et social notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans les organisations ou entreprises même de forme coopérative ou commerciale ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale* ».

Le ministre de l'Intérieur intervenait également pour approuver, entre autres avant leur exécution, les actes en matière de baux et accords amiables ayant pour objet la prise en location, les actions exercées devant les tribunaux, la suppression des services ou leur réorganisation. Au niveau central, il partageait l'exercice du pouvoir de tutelle avec la D.N.I.C.T[1] dont le directeur adjoint cumulait ses fonctions avec celles du chef de la division des collectivités territoriales[2].

En ce qui concerne les délibérations soumises à son approbation, un délai de soixante jours était accordé au Ministre pour faire connaître sa décision. Si dans ce délai, il ne se manifestait pas, les délibérations en question étaient considérées comme approuvées. Les délibérations non soumises à approbation devenaient exécutoires après un délai de trente jours.

Mais, on peut admettre que « l'efficacité de la tutelle passe inconditionnellement par le rapprochement de l'autorité compétente de la scène de l'action administrative, c'est là une évidence qui a motivé les textes législatifs et réglementaires en la matière »[3].

A ce titre, les décrets n°203 du 8 novembre 1977 et n°31 du 31 janvier 1980 relatifs au champ d'application de la tutelle générale d'annulation[4] attribuaient la tutelle des communes aux gouverneurs de région et aux commandants de cercle, à l'exception de la tutelle des communes du district de Bamako[5], qui était confiée au gouverneur de ce district.

Dans l'accomplissement de cette mission, ces autorités de tutelle agissaient sous l'autorité du Ministre[6] de l'Intérieur. L'article 9 du décret n°203 du 8 novembre 1977disposait ainsi que « les

[1] Créé par l'ordonnance n°78-40 du 25 septembre 1978 et organisée par le décret n°280 du 25 septembre 1978, la D.N.I.C.T avait pour charge l'administration territoriale, l'administration pénitentiaire, ainsi que la tutelle des collectivités territoriales dans les domaines administratifs, financiers et du développement.

[2] L'ordonnance n°78-40 du 25 septembre 1978 précisait que les compétences de la D.N. C.T sur les collectivités territoriales portaient notamment sur : la préparation des textes applicables aux collectivités territoriales ; l'assistance dans le domaine administratif et juridique ; la gestion du personnel, l'examen et le contrôle des actes financiers soumis à autorisation préalable et à approbation ; les demandes d'aides financières ou matérielles formulées par les collectivités auprès de l'Etat, la réception des comptes et les états financiers.

[3] Cf. Ousmane Traoré, op.cit. p.324., cité par Karim Traoré Thèse, op.cit. p. 56.

[4] Voir décret n° 203du 8 novembre 1977 déterminant les conditions de nomination et les attributions des chefs des circonscriptions administratives et des chefs de village et de fraction, op.cit., article 9.

[5] Bamako était une collectivité territoriale dérogatoire. Elle échappait au moule uniformisateur du droit commun. Elle était régie par l'ordonnance n°78-32 du 18 août 1978 qui l'érigeait en une circonscription administrative à la fois décentralisée et déconcentrée.

[6] Rappelons que le ministre de l'intérieur est investi de cette autorité tant par la loi 2 mars 1966 citée plus haut que par les textes issus de la réforme administrative intervenue depuis 1977. Ces textes sont notamment : l'ordonnance

décisions du gouverneur en ce qui concerne les actes découlant du pouvoir d'approbation, d'annulation, de substitution, de suspension et de constatation de nullité sont immédiatement communiqués au Ministre chargé de l'Intérieur qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution ».

2. Le gouverneur de région

Représentant de l'Etat auprès de la région, le gouverneur de région était attributaire de pouvoirs de tutelle à l'endroit des communes urbaines, à l'exception des communes urbaines du district de Bamako. L'article 9 du décret n° 203 qui lui conférait cette mission précisait que « le gouverneur exerce, sous l'autorité du Ministre chargé de l'intérieur, la tutelle des conseils de cercles, des conseils d'arrondissements et des communes ». A ce titre, il pouvait décider :

- de l'annulation et de la substitution dans les domaines prévus par les textes en vigueur relatifs aux communes et de l'approbation des règlements des autorités communales en matière de police administrative ;
- de la suspension et de la constatation de nullité dans les domaines prévus par les textes en vigueur relatifs aux conseils de cercles,
- du contrôle de l'application des lois et des règlements et instructions en matière de tutelle.

Bien que les compétences dévolues au gouverneur de région aient été nombreuses et importantes dans ce domaine, l'article 9 les enfermait dans une limite : « les décisions du gouverneur en ce qui concerne les actes découlant du pouvoir d'approbation, d'annulation, de substitution, de suspension et de constatation de nullité sont immédiatement communiqués au Ministre chargé de l'Intérieur qui peut les annuler ou en suspendre l'exécution ».

3. Le gouverneur du district de Bamako.

L'ordonnance n° 78-32 du 18 août 1978 avait érigé le district de Bamako en une circonscription administrative à la fois décentralisée et déconcentrée dirigée par un gouverneur qui, aux termes de l'article 9 du décret n° 31 du 19 janvier 1980, exerçait, « sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, la tutelle sur les communes ».

n° 78-48 C.M.L.N du 25 septembre 1978 portant création d'une direction nationale de l'intérieur et des collectivités territoriales, le décret n°203 cité plus haut, etc.

Cet article donnait au gouverneur du district des pouvoirs identiques à ceux attribués aux gouverneurs de région en matière de tutelle. Il lui permettait de décider de l'approbation des délibérations du conseil communal portant sur les matières suivantes : l'acceptation ou le refus de dons et legs, le changement d'affectation des propriétés communales, la dénomination des places et des rues. Il pouvait décider du renvoi devant le conseil communal des budgets n'ayant pas été votés en équilibre. Il était également chargé de la surveillance de l'exécution du budget communal et du contrôle de l'exécution des programmes de développement et d'aménagement communal, du contrôle de la régularité et de la sincérité des documents financiers et comptables des communes et notamment de ceux établis par l'ordonnancement du budget communal.

4. Le commandant de cercle

Base de la hiérarchie administrative, la tutelle sur les communes était exercée par le commandant de cercle. En effet, sous l'autorité du gouverneur de région, il exerçait la tutelle des conseils d'arrondissements et des communes (article 30 du décret 203).

En matière de tutelle, le commandant de cercle disposait des pouvoirs analogues à ceux du gouverneur de région.

Mais, celui-ci pouvait suspendre ou annuler l'exécution des décisions de tutelle de celui-là.

En dessous du commandant de cercle auquel il était subordonné, le chef d'arrondissement[1] ne détenait pas de pouvoir de tutelle. Le décret n°203 (articles 9 et 30) avait instauré un certain contrôle hiérarchique dans le domaine de la tutelle. Les actes des autorités subordonnées pouvaient être annulés ou suspendus par les autorités supérieures auxquelles elles étaient hiérarchiquement soumises.

A la tutelle purement administrative, s'ajoutait une tutelle financière des communes qui se manifestait essentiellement par différents contrôles exercés sur l'exécution du budget communal.

En effet, c'est le maire qui chaque année, élaborait et exécutait le budget communal après approbation du conseil municipal et de l'autorité de tutelle. Les communes avaient l'autonomie dans l'élaboration du budget. Mais, cette autonomie connaissait des limites. Elle était soumise à la fois au même contrôle que le budget de l'Etat et à l'approbation de l'autorité de tutelle.

[1] Le chef d'arrondissement a été institué par l'article 9 du décret n°203, décret déterminant les conditions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages et de fraction.

En ce qui concerne l'exécution du budget communal, elle était, en effet, soumise au contrôle applicable au budget de l'Etat. Ces contrôles étaient effectués par le contrôle financier de la République[1] qui exerçait « le contrôle permanent des finances de la République du Mali : budget national, et tous les budgets et comptes d'intérêt national s'exécutant sur le territoire de la République ainsi que les opérations de trésorerie correspondantes »[2].

Ce contrôle portait à la fois sur les engagements de dépenses et les mandats de paiement qui étaient soumis au visa du contrôleur financier. A cet égard, l'article 279 de l'ordonnance 46 bis déclarait : « toutes les propositions de dépenses soumises au visa financier du contrôleur doivent être accompagnées des justificatifs nécessaires signés par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé, indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation budgétaire et les disponibilités de crédit ».

De même, les mandats de paiement délivrés par le maire étaient soumis au visa du contrôleur financier.

Les budgets communaux faisaient également l'objet d'une approbation de l'autorité de tutelle[3].

Lorsque le budget municipal n'était pas voté en équilibre, l'autorité de tutelle le renvoyait au maire pour un nouvel examen dans le délai de quinze jours qui suivait son dépôt.

Si le vote dudit budget n'était pas effectué par le conseil municipal dans le délai requis, l'autorité de tutelle le convoquait et le mettait en demeure de voter le budget. En cas d'abstention ou de refus du conseil municipal, l'autorité de tutelle le convoquait et le mettait en demeure de voter le budget. En cas d'abstention ou de refus du conseil municipal, l'autorité de tutelle réglait le budget.

A cela s'ajoutait la tutelle de la D.N.I.C.T (section de la tutelle financière) qui contrôlait l'application correcte de la réglementation en matière budgétaire des collectivités territoriales.

[1] Le contrôle financier puise son origine dans l'inspection générale des affaires administratives créée par la loi n°59-23 A. L.R.S. du 22 mai 1959 portant création du contrôle financier en République soudanaise, et dans l'ordonnance n°46 du 16 novembre 1960 portant Règlement financier du Mali. Il s'appliquait, notamment, sur les propositions d'engagements de dépenses administratives et budgétaires. Il jouait un rôle d'informateur des ministres sur les régularités budgétaires.

[2] Cf. l'ordonnance 46 bis/PG-P du 16 novembre 1960 portant règlement financier au Mali ; validée par la loi n° 61- 22/AN-RM du 19 janvier 1961, article 269.

[3] Le Commandant de cercle.

La section de la tutelle financière était l'organisme de conseil et d'assistance aux collectivités dans le domaine financier.

Au Mali, les textes en matière de tutelle conféraient donc aux autorités centrales des prérogatives importantes. Pourtant, les décisions prises par les autorités de tutelles pouvaient faire l'objet de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Pourquoi ce type de recours était-il admis en matière de tutelle ?

Il existe deux raisons majeures qui militent en faveur de l'admission du recours pour excès de pouvoir contre les actes de tutelle. D'une part, ces actes sont des décisions administratives émanant d'autorités administratives à l'encontre desquelles le recours pour excès de pouvoir a précisément été créé.

D'autre part, ce recours permettait aux collectivités territoriales de faire respecter leur autonomie à l'égard du pouvoir central, puisqu'il pouvait aboutir à l'annulation des décisions de tutelle qui pouvaient être prises à leur encontre[1].

B. Les modalités du pouvoir de tutelle

La tutelle revêtait deux modalités : elle portait à la fois sur les personnes et sur les actes.

1. La tutelle sur les actes

Lorsqu'elle portait sur les actes des autorités communales, la tutelle comportait des fonctions s'exerçait d'approbation et d'annulation.

a. La tutelle par approbation

De larges pouvoirs d'approbation étaient reconnus aux autorités centrales. Ils couvraient les actes des maires et des conseils municipaux. L'approbation intéressait ainsi les actes et les délibérations à caractère financier ou ayant une incidence financière ci-après : « les conditions de taux dont la durée dépasse dix-huit ans ; les aliénations et échanges de propriétés communales ; l'intervention des communes dans le domaine économique et social ; les budgets communaux primitifs et additionnels aux dessous de cinquante millions de francs »[2].

[1]… le recours pour excès de pouvoir semble avoir été créé à cet effet.

[2] C.A.C., article 38.

Lorsque le ministre refusait l'approbation, le conseil de la commune ne pouvait que se pourvoir en conseil de ministre à la condition d'avoir saisi l'autorité de tutelle au préalable[1]. L'approbation était donc une condition essentielle sans laquelle l'acte en question ne pouvait aucune force exécutoire.

b. La tutelle par annulation

Le pouvoir d'annulation était reconnu à l'autorité de tutelle. Il s'agissait d'un contrôle qui s'exerçait tant l'égard des délibérations du conseil municipal que vis-à-vis des décisions du maire. A l'égard des délibérations du conseil, les textes avaient prévu deux modalités : d'une part, elles peuvent être déclarées nulles de droit ; d'autre part, elles pouvaient être annulables à la demande tant des autorités centrales que de toute personne intéressée.

Selon l'article 5 du C.A.C, la nullité d'office est prononcée par le ministre de l'Intérieur lorsque les délibérations portent sur objet étranger aux attributions du conseil municipal, ou violent les lois et les règlements. Le ministre de l'Intérieur, par arrêté motivé, peut les déclarer nulles de plein droit. Cette forme de nullité n'est soumise à aucune condition de délai. Elle peut être prononcée à tout moment à l'initiative du ministre, ou sur réclamation de toute personne intéressée par l'annulation desdites délibérations.

Quant à l'annulabilité, elle porte sur les délibérations auxquelles ont participé des conseillers intéressés à l'affaire qui en est l'objet : par exemple, marché attribué à une entreprise dont un conseiller était actionnaire.

A l'égard des décisions du maire, le pouvoir d'annulation se manifestait par le fait que l'autorité de tutelle avait la possibilité d'annuler tout acte du maire qui était pris en violation des lois et règlements.

La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales, on l'a déjà dit, portait aussi sur les personnes.

2. La tutelle sur les personnes

Lorsque la tutelle portait sur les organes des collectivités, elle s'exerçait par voie de démission, de suspension, de révocation, et de dissolution.

[1] C.A.C., article 38.

A l'égard des organes des communes, l'Etat disposait d'une sorte de pouvoir disciplinaire qu'il exerçait tant sur les maires et adjoints qu'à l'égard du conseil municipal.

Sur les organes délibérants, les autorités de tutelle disposaient d'un ensemble de sanctions graduées en fonction de la gravité de la faute commise par un membre du conseil ou par le conseil en tant qu'organe collégial de décision. La tutelle sur les personnes s'exerçait ainsi par la démission d'office[1] des conseillers municipaux, et par la suspension ou la révocation.

Cependant, l'exercice du pouvoir de révocation connaissait des limites. L'Etat ne pouvait prononcer la révocation des magistrats municipaux (maires et adjoints) qu'après leur avoir permis de présenter leur défense. En outre, la décision de révocation devait être bien motivée (carence, faute lourde, incapacité notoire d'un conseiller à remplir ses fonctions, etc.). Il faut souligner ensuite que la révocation des magistrats municipaux était prononcée par un décret pris en conseil de ministres.

En cas de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres et lorsqu'un nouveau conseil ne pouvait être constitué, une délégation spéciale chargée d'en remplir les fonctions était nommée par décret pris en conseil des Ministres dans les quinze jours suivant la dissolution ou l'accusé de réception de la dernière démission.

La délégation spéciale comprenait trois à sept membres. En principe, elle était prévue pour trois mois et ses fonctions cessaient de plein droit dès que le nouveau conseil municipal était mis en place.

La délégation était placée sous l'autorité d'un président qui remplissait les fonctions de maire. Il était nommé par décret pris en conseil des ministres et choisi parmi les membres de la délégation spéciale. La délégation spéciale avait compétence pour régler toutes les affaires de la commune.

A la suite des événements de juillet-août 1967, plusieurs conseils municipaux existants furent dissous, et on y substitua des délégations spéciales nommées par décret.

[1] Prévue par le C.A.C. dans son article 13, la procédure de la démission d'office permettait au Ministre de l'Intérieur de déclarer démissionnaire d'office tout conseiller municipal de trois manières : absences consécutives non justifiées des conseillers municipaux aux sessions régulièrement convoquées ; cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité constatés postérieurement aux élections ; abstention volontaire de remplir une des fonctions dévolues par la loi et le règlement.

Ainsi donc, les pouvoirs conférés aux autorités de contrôle étaient importants. Soumises à une tutelle multiforme de l'Etat, les communes n'échappaient pas non plus à celle du Parti.

Paragraphe II : La tutelle du parti (U.D.P.M) sur les communes.

Elle se manifestait par l'intervention du parti U.D.P.M[1]dans la nomination des conseillers municipaux. C'était une conséquence de la consécration du parti par la Constitution de 1974. En effet, la Constitution de 1974 consacrait la primauté du parti sur les organes de l'Etat.

En disposant que « le parti concourt à l'expression du suffrage universel », l'article 5 réservait en effet au parti le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les élections devaient se tenir. Ce principe signifie par voie de conséquence que toutes les communes étaient tenues de choisir leurs élus conformément à cette disposition constitutionnelle. Aussi, les candidats étaient, avant tout, des militants issus des instances du seul parti d'Etat. L'article 53 du code électoral du 11 mai 1979 confirmait ceci d'une manière claire : « seul le Parti peut présenter des candidats ». Cette disposition s'appliquait également à la structure générale de l'Etat et aux collectivités territoriales qui le composaient.

Toutefois, la logique de la décentralisation commandait que les autorités locales soient choisies par les populations de la collectivité territoriale qu'elles devaient représenter. A ce titre, le seul critère qui puisse donner satisfaction aux populations était celui de l'élection du conseil municipal au suffrage universel direct.

Autrement dit, ce qui caractérise fondamentalement le statut du pouvoir local dans une démocratie, et qui est d'ailleurs une condition minimale pour que l'on puisse parler d'une véritable décentralisation, c'est le principe même de l'élection. Le système d'élection donne à la collectivité territoriale la possibilité de s'administrer librement par ses propres conseils élus.

En 1979, les autorités locales maliennes étaient, soit élues (conseillers municipaux, maires et adjoints), soit désignées par le pouvoir central (gouverneur du District de Bamako).

D'après Karim Traoré, « Le régime électoral des autorités communales » ainsi conçu, « crée un hiatus entre démocratie (élection au suffrage universel direct), et la pratique des élections nationalistes dont les candidats sont présentés par le Parti... Cette pratique n'est pas loin d'une

[1] Cf., Amadou Karakodio, *Le problème de l'autonomie communale au Mali,* Mémoire ENA 1985, pp. 23-27.

désignation des autorités communales par le Parti. Autorité politique suprême, le Parti exerce sa tutelle sur les communes »[1].

Cette tutelle se manifestait notamment au moment de l'élection du conseil municipal et lors de la désignation des maires et adjoints.

A. L'intervention dans l'élection du conseil municipal

Dans une collectivité territoriale, les élections sont des élections démocratiques, c'est-à-dire qu'elles ont lieu au suffrage universel. Le procédé démocratique veut que les organes locaux soient issus d'une élection directe. Le principe est le suivant : les assemblées délibérantes sont élues au suffrage direct.

Mais, sous la Deuxième République du Mali, ce procédé connaissait des vicissitudes. Le principe de l'élection directe des assemblées se déroulait selon la seule condition suivante : les conseillers municipaux étaient proposés par le comité U.D.P.M. du quartier qui était l'organisation de base du Parti.

Les conseillers proposés étaient soumis à l'approbation des habitants du quartier en assemblée générale. La liste des conseillers des différents quartiers était envoyée par la section au bureau exécutif central (B.E.C), qui assurait, sous l'autorité du Conseil national, la coordination et le contrôle des activités du Parti. La liste définitive des conseillers municipaux était établie par le bureau exécutif central pour chaque commune.

Les habitants étaient appelés à se prononcer sur ces listes le jour de l'élection.

L'article 1er du code électoral précisait que « les élections ont lieu dans chaque circonscription électorale au scrutin de liste majoritaire à un tour sans panachage ni vote préférentiel et sans liste incomplète ».

Etablie et présentée par le Parti, la liste était proclamée élue lorsqu'elle obtenait au moins un nombre de voix égal à la moitié des votants plus une voix. La liste communale était d'abord et avant tout une liste du Parti sur laquelle tous les habitants étaient appelés en consultation électorale. Cette consultation signifiait une ratification par ces derniers de la liste de conseillers municipaux.

[1] Karim Traoré, Thèse, op.cit. p. 75.

Le Parti intervenait également dans la désignation des maires et adjoints.

B. L'intervention du Parti dans la désignation des maires et adjoints.

Les maires et adjoints constituent le bureau municipal. Ils sont l'organe exécutif de la commune. Les décisions prises par le conseil municipal sont exécutées par les maires et adjoints, élus par l'assemblée locale parmi ses membres.

Cette élection par le conseil municipal était prévue par l'article 47 du C.A.C aux termes duquel : « Le conseil municipal élit les maires et adjoints parmi ses membres à la majorité absolue et au scrutin secret. Si après deux tours de scrutin aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue ; il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est déclaré élu ».

Lorsqu'une commune avait plusieurs adjoints, il était procédé à leur élection par scrutins successifs et individuels pour chacun des adjoints. Ceux-ci prenaient rang dans l'ordre de leur élection.

En fait, c'est la section U.D.P.M. qui établissait la liste du bureau municipal et proposait le maire. Cette liste, avec proposition du maire, était envoyée au Bureau exécutif central. Après l'approbation de ce dernier, le conseil municipal se réunissait pour donner la forme juridique à l'élection des maires et adjoints.

En application de la circulaire n°3 U.D.P.M. du 5 avril 1982, le choix devait être fait en tenant compte « des critères d'engagement politique, d'intégrité, de bonne moralité sur tous les plans, de compétence, de courage et de capacité à servir la cause publique avec honnêteté et abnégation ». De la même manière, les choix devaient être guidés par un esprit d'équité et d'équilibre, en un mot la recherche démocratique du consentement devait être la règle.

Telle était la tutelle du Parti à laquelle étaient soumises les communes avant le vote de la loi du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

SECTION II : Le contrôle de l'Etat sur les collectivités après 1993.

La loi du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales complétée par la loi du 12 avril 1995[1] portant sur le code des collectivités territoriales répond au besoin légitime d'émancipation des collectivités territoriales. Ces derniers textes traduisent la reconnaissance de compétences propres aux collectivités territoriales et une réelle libération des collectivités territoriales.

Mais, l'exercice de la nouvelle liberté ne doit pas aboutir à l'irresponsabilité. L'adoption du principe de libre administration des collectivités territoriales s'accompagne de nouvelles modalités de tutelle. Les lois du 11 février 1993 et du 12 avril 1995 contiennent, en effet, en matière de tutelle des collectivités territoriales, des dispositions rompant de façon catégorique, tout au moins sur le plan juridique, avec l'ancien système de la tutelle.

Il est donc nécessaire de rappeler très succinctement les modalités du contrôle l'Etat sur les collectivités territoriales mises en place en 1993.

Paragraphe I : Données générales de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales

Dans le Mali de 1993, les collectivités territoriales en tant que collectivités décentralisées sont soumises à la seule tutelle de l'Etat, qui trouve sa justification – on l'a dit- par le fait qu'elle est exercée par l'Etat sur les organes et l'activité des personnes publiques décentralisées dans un but de protection de l'intérêt général.

Ensuite, cette tutelle de l'Etat sur les collectivités est organisée par deux textes. Elle est régie par la loi n° 93-008 du 11 février 1993, qui prévoit un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales[2] et se contente de poser le principe, et par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali qui prévoit les modalités du contrôle. Ensuite, ces modalités sont reprises par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui abroge la loi n°95-034 du 12 avril 1995.

[1] …et plus tard, par celle du 7 février 2012.

[2] On suppose qu'elle a supprimé toute intervention des partis politiques dans le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes.

Rappelons également que le dispositif de l'article 19 de loi n° 93-008 du 11 février 1993 prévoit que « Dans chaque région, [seul] le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois » ; qu'il « assure la tutelle des cercles et de la commune du chef-lieu de région ». L'alinéa 2 de cet article ajoute que dans chaque cercle, « le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois », il assure « la tutelle des communes urbaines et rurales du cercle ». Pour les communes, ce même article dispose que « dans chaque commune rurale le représentant de l'Etat a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ».

On observe que les textes n'investissent principalement que les représentants[1] de l'Etat[2] du pouvoir de contrôle, alors que dans le Mali de 1974 et de 1977 plusieurs autorités intervenaient dans cet exercice. On remarque également que les lois adoptées à partir du 11 février 1993 décongestionnent l'exercice de la tutelle.

En ce sens, l'article 53 de la loi n° 96-025 portant statut particulier du district de Bamako adopté le 18 janvier 1996 précise que « la tutelle du District de Bamako et des communes qui le composent est exercée selon les règles définies par le [seul] code des collectivités territoriales » alors que, on l'a dit, les textes de 1974 et de 1977 en voulant décongestionner cet exercice ont conduit à un « enchevêtrement des compétences »[3].

Mais, la question qui se pose est celle de savoir quelle est l'étendue de cette nouvelle tutelle que l'Etat exerce sur les collectivités territoriales ?

La réponse à cette question se trouve exposée dans l'article 230 de la loi du 12 avril 1995 qui dispose que « la tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité. Lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des collectivités, elle s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation. Lorsqu'elle porte sur les organes des collectivités, elle s'exerce par voie de substitution, de suspension de révocation, de dissolution.

[1] Le représentant de l'Etat au niveau de la région porte le titre de Gouverneur. Le titre de commandant de cercle disparaît au profit de celui de préfet. Le représentant de l'Etat au niveau de la commune rurale porte le titre de sous-préfet. Mais, ce dernier n'assume pas les fonctions de tutelle au plein sens du terme. Il prête assistance aux autorités communales.

[2] Il y a donc trois niveaux de représentants de l'Etat qui exercent la tutelle en 1993 alors que dans le Mali de 1974 et de 1977, plusieurs autorités intervenaient dans cet exercice : on l'a dit, ce sont le ministre de l'Intérieur, les gouverneurs de régions, les commandants de cercles, et le Parti.

[3] Karim Traoré, op.cit., p. 49.

Le sursis à exécution ne peut excéder trente jours. L'annulation doit intervenir le cas échéant dans le même délai »[1].

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui remplace la loi du 12 avril 1995 ajoute que « la tutelle a une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité »[2], qu'elle est « donnée à la demande de la Collectivité Territoriale »[3], mais, qu'elle « peut, en outre, être suscitée par l'autorité de tutelle »[4].
De plus, « le contrôle de la légalité des actes des autorités des Collectivités Territoriales s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation ou de constatation de nullité »[5].
A la tutelle purement administrative, les législateurs de 1995 et de 2012 ajoutent également une tutelle financière des collectivités territoriales qui se manifeste essentiellement par différents contrôles exercés sur l'exécution du budget territorial.

En effet, c'est le maire ou le président du conseil de cercle ou de région qui, chaque année, élabore et exécute le budget de sa collectivité après approbation de leurs conseils respectifs[6]. Ensuite, le budget de chaque collectivité est approuvé par son autorité de tutelle[7].

Les collectivités ont l'autonomie dans l'élaboration du budget. Mais, cette autonomie connaît des limites : l'exécution du budget communal est soumise aux mêmes contrôles financiers que ceux du budget de l'Etat. Les budgets du conseil de cercle et du conseil de région sont soumis au même principe.

[1] Loi n° 95-034 portant code des collectivités territoriales, article 230.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 277.

[3]Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 279.

[4] Ibid., article 279.

[5] Ibid., article 280.

[6] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, article 174, repris par l'article 218 de loi n°2012-007 du 7 février 2012.

[7] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, article 174, 175 et loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 219.

Concrètement, le contrôle que l'État exerce sur les collectivités territoriales au titre du budget revêt deux modalités principales : il porte à la fois sur l'ordonnateur[1]et le receveur ou payeur et sur leurs actes[2].

Le contrôle de la gestion de l'ordonnateur est assuré par les ministres chargés des collectivités territoriales et des finances, le contrôle général d'Etat et la section des comptes de la cour suprême[3]. Enfin, le contrôle de la comptabilité du payeur[4] se tient sur place et sur pièces. Ce contrôle est assuré par les corps de contrôle compétents de l'Etat[5].

Ces contrôles sont effectués par le contrôle financier de la République qui exerce « le contrôle permanent des finances » de la République du Mali. En effet, le contrôle financier de la République est une institution qui a existé avant l'indépendance du Mali, le 22 septembre 1960. Il avait été mis en place par la France, puissance colonisatrice. Le contrôle financier s'appliquait à la fois sur les propositions d'engagements de dépenses administratives et budgétaires. Il jouait un rôle d'informateur des ministres des colonies (le ministre de l'outre-mer et celui des finances) sur les régularités budgétaires. Les dispositions formelles dont il faisait l'objet figuraient dans la loi n°59-23 A. L.R.S. du 22 mai 1959 portant création du contrôle financier en République soudanaise, et dans l'ordonnance n°46 du 16 novembre 1960 portant Règlement financier du Mali.

[1] Selon l'article 185 loi n°95-034 du 12 avril 1995, « *Le président de l'organe exécutif d'une collectivité est l'ordonnateur du budget de ladite collectivité. Un comptable public du trésor est chargé seul et sous sa responsabilité de recouvrer les recettes et d'exécuter les dépenses ; de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la collectivité et de toutes les sommes qui lui sont dues ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés. Tous les rôles d'impôts et taxes sont remis à ce comptable* ». Voir également loi n°2012-007 du 7 février 2012, les articles 233 et 237.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, article 226.

[3] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 227.

[4] Ibid., article, 185 « *les comptables publics des Collectivités Territoriales sont des comptables directs du trésor. Le comptable public au niveau des communes est appelé Receveur municipal. Au niveau du cercle et de la région, il est appelé Payeur. Les fonctions de comptables publics sont incompatibles avec la qualité d'élu d'une collectivité dont il est le comptable* ». Voir également loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 233.

[5] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 227.

Les textes[1] intervenus en la matière après l'indépendance, avaient repris longuement les dispositions principales. A cet égard, le législateur du 19 décembre 1985 assignait à la direction nationale du Contrôle financier les missions d'assurer entre autres, le contrôle de l'exécution du budget communal au même titre que celle du budget de l'Etat. Ces contrôles étaient effectués par le contrôleur financier qui « exerçait le contrôle permanent des finances de la République du Mali : Budget national, et tous les budgets et comptes d'intérêt national s'exécutant sur le territoire de la République ainsi que les opérations de trésorerie correspondantes[2]. Comme il a été rappelé plus haut, le contrôle financier portait à la fois sur les engagements de dépenses et les mandats de paiement qui étaient soumis au visa du contrôleur financier. A cet égard, l'article 279 de l'ordonnance 46 bis déclarait : « toutes les propositions de dépenses soumises au visa financier du contrôleur doivent être accompagnées des justificatifs nécessaires signées par le chef de service chargé de la gestion du crédit intéressé, indiquant l'objet de la dépense projetée, son évaluation budgétaire et les disponibilités de crédit ».

De même, les mandats de paiement délivrés par le maire étaient soumis au visa du contrôleur financier. Les budgets communaux faisaient l'objet d'une approbation de l'autorité de tutelle. Lorsque le budget municipal n'était pas voté en équilibre, l'autorité de tutelle le renvoyait au maire pour un nouvel examen dans le délai de quinze jours qui suit son dépôt.

Si le vote dudit budget n'était pas effectué par le conseil municipal dans le délai requis, l'autorité de tutelle le convoquait et le mettait en demeure de voter le budget. En cas d'abstention ou de refus du conseil municipal, l'autorité de tutelle le convoquait à nouveau et le mettait en demeure de voter le budget. En cas d'abstention ou de refus du conseil municipal, l'autorité de tutelle réglait le budget.

A cela s'ajoutait la tutelle de la D.N.I.C.T (section de la tutelle financière) qui contrôlait l'application correcte de la réglementation en matière budgétaire des collectivités territoriales. La section de la tutelle financière était l'organisme de conseil et d'assistance aux collectivités dans le domaine financier.

S'agissant de la tutelle sur les personnes, on peut apporter un certain nombre de précisions.

[1] Voir l'ordonnance n° 85-30 P.G.-R. M. du 19 décembre 1985 portant création de la direction nationale du Contrôle financier et son décret d'application et le décret n°324 PG-RM du 31 décembre 1985 relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de ladite direction.

[2] Ordonnance bis n°46 du 16 novembre 1960 portant Règlement financier du Mali, article 269.

D'une part, une tutelle sur les personnes, expression d'une sorte de pouvoir disciplinaire, vise à surveiller l'exercice régulier du mandat des élus locaux.

Ainsi, au niveau communal, le maire et ses adjoints peuvent être suspendus par le préfet ou par le ministre chargé des collectivités territoriales, voire être révoqués par décret pris en conseil des ministres. Les conseillers municipaux peuvent être démis d'office ou suspendus par le représentant de l'Etat, et le conseil municipal peut être dissous par décret pris en conseil des ministres. A l'échelon du cercle comme de la région, le représentant de l'Etat n'intervient pas dans la procédure de démission d'un membre de l'assemblée délibérante ; il est simplement avisé de toute démission par le président de l'assemblée. Le conseil de cercle peut être dissous par décret motivé pris en conseil des ministres.

On observe un acquis : comme la loi n° 66-9 du 2 mars 1966 portant code municipal[1], les lois du 12 avril 1995 et du 7 février 2012 prévoient une procédure de suspension ou de dissolution du conseil régional. Elle prévoit également une procédure de suspension ou de révocation de son président.

D'autre part, une tutelle qui s'exerce sur les actes du maire, du conseil municipal, du président et du conseil de cercle et du président et du conseil régional, en tant que pouvoirs locaux. Cette tutelle s'exprime, on le verra dans le paragraphe 2 de cette section, par un contrôle de légalité qui revêt différentes formes.

Paragraphe II : Les modalités d'exercice de la tutelle sur les actes.

En 1993 et dans les années qui suivent, la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales est polymorphe. Concrètement, différentes possibilités sont offertes au représentant de l'Etat dans l'exercice de ses missions qui vont de l'assistance-conseil (A) à la tutelle a priori (B) en passant par la tutelle a posteriori (C) et l'inspection (D). Les incompréhensions entre l'autorité de tutelle et les pouvoirs locaux qui sont susceptibles d'être à l'origine d'un manque de coordination des acteurs qui interviennent dans les collectivités territoriales pourront être évoquées dans ce paragraphe (E.)

[1] Cela s'explique par le fait que les conseils régionaux prévus par la loi du 5 juillet 1972 (2) n'étaient pas élus au suffrage universel direct, mais comprenaient des membres de droit.

A. L'assistance-conseil

Originalité de la législation malienne, l'assistance-conseil comme modalité de contrôle des collectivités territoriales a été introduite au Mali par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Selon l'article 230 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, **«** La tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité ».

La fonction **«** d'assistance » et « de conseil » peut être définie comme des appuis, conseils, avis et toutes autres formes d'assistance-conseil en principe sollicités ou suscités par les collectivités territoriales. Par exemple, un maire ou un conseil communal peut solliciter une assistance-conseil pour l'élaboration de son budget. Il peut solliciter également les conseils pour mieux interpréter les modalités d'application d'une loi et d'un règlement en vue de mieux préparer la délibération.

En principe, une autorité de tutelle ne pouvait pas s'immiscer dans les délibérations des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus.[1]

Les avis, suggestions et conseil donnés par les représentants de l'Etat ne liaient donc pas les autorités décentralisées qui sont tenues, en toutes circonstances, de se conformer à la loi et d'agir dans le respect de l'intérêt général.

Toutefois, l'autorité de tutelle avait l'obligation d'apporter son assistance et ses conseils aux collectivités territoriales. C'est ce que précisait l'article 230 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, citée plus haut, lorsqu'elle disposait que «la tutelle administrative aune fonction d'assistance, de conseil… »[2].

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 a fait évoluer le régime juridique de l'assistance-conseil. Désormais, si l'assistance-conseil n'est pas sollicitée par une autorité territoriale, le représentant de l'Etat peut la susciter, en proposant son intervention d'office. Selon l'article 279 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 « L'assistance - conseil est donnée à la demande de la Collectivité Territoriale. Elle peut, en outre, être suscitée par l'autorité de tutelle ».

Ainsi, le représentant de l'Etat peut apporter l'appui-conseil à son initiative ou à la demande d'un conseil territorial[3].

On peut penser que cette modalité de tutelle administrative était nécessaire au moment de l'adoption de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant

[1] Loi n°93-008 du 11 février 1993, op.cit., article 5.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 230.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 278.

code des collectivités territoriales, en raison des besoins d'apprentissage de la mise en œuvre de la politique de décentralisation territoriale. Mais elle peut être surtout nécessaire à cause du taux d'analphabétisme élevé au Mali et donc parmi les élus locaux.

L'assistance-conseil présente ainsi un avantage important pour les collectivités territoriales. Elle peut consister en une mesure de prévention, un encadrement technique du conseil territorial. Toutefois, une assistance-conseil peut aboutir difficilement à une sanction. On suppose donc qu'elle pouvait tempérer la rigueur de la tutelle et conduire à une bonne collaboration entre les collectivités territoriales et les autorités de tutelle.

Mais, la fonction d'assistance-conseil n'est pas à confondre avec la tutelle a priori qui est une autre modalité de la tutelle. Aussi, est-il nécessaire d'apporter des clarifications sur ce contrôle.

B. La tutelle a priori

Etant donné que le législateur a maintenu la tutelle a priori, chaque délibération des collectivités territoriales doit être envoyée au représentant de l'Etat pour contrôle.

Selon l'article 31 du code des collectivités territoriales, « une expédition intégrale de chaque procès-verbal et de chaque délibération est [ainsi] adressée à l'autorité de tutelle dans les huit jours. Celle-ci accuse réception par la délivrance d'un récépissé ».

Et l'article 223 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 prévoit que « l'exécution du budget est soumise au contrôle a priori du Contrôle financier. A cet effet, il tient une comptabilité des engagements et des liquidations ».

La tutelle a priori s'exerce essentiellement selon la technique de l'approbation sur certaines délibérations seulement des conseils territoriaux. Elle est complétée par une procédure connexe, le sursis à exécution. Mais, il convient de présenter aussi la modalité la plus forte de la tutelle a priori qui est prévue dans un certain nombre de cas importants dans la vie des collectivités territoriales : l'autorisation préalable.

1. L'approbation

L'approbation est un procédé de tutelle qui s'exerce, selon ce que prévoit les textes, sur les délibérations et décisions des collectivités territoriales. « L'acte de tutelle ne peut entrer en vigueur tant que l'approbation n'est pas survenue […] ; elle peut être expresse- l'autorité de tutelle manifeste clairement sa volonté d'approuver le texte (ou désapprouver) -ou tacite- le silence de l'autorité de tutelle, pendant un délai dont la durée peut varier, vaut approbation. Elle

a un caractère rétroactif depuis son édiction, et non depuis son approbation »[1]. Le Mali, à travers la loi n°2012-007 du 7 février 2012, définit les actes concernés et les modalités d'application. Pour les communes, aux termes de l'article 23 de cette loi, il s'agit de : « la création et le mode de gestion des services publics communaux ; les modalités de gestion du personnel ; les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal ; la gestion foncière, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine ; la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ; la fixation des taux des impôts, taxes et redevances ; les budgets et le compte administratif ; l'acceptation et le refus des dons, des subventions et des legs ; les emprunts et les garanties d'emprunt ou avals ; les prises de participation ; la réglementation en matière de police administrative ; le règlement intérieur ; les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères »[2].

Pour le cercle, « les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle : la création et le mode de gestion des services publics du Cercle ; les modalités de gestion du personnel ; les opérations d'aménagement du territoire du cercle ; l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine ; la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ; la fixation des taux des impôts, taxes et redevances ; les budgets et le compte administratif ; l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ; les emprunts et les garanties d'emprunt ou avals ; les prises de participation ; la réglementation en matière de police administrative ; le règlement intérieur ; les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères»[3].

Et pour les régions, « les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle : la création et le mode de gestion des services publics régionaux ; les modalités de gestion du personnel ; les opérations d'aménagement du territoire régional ; l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine ; la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ; la fixation des taux des impôts, taxes et redevances ; les budgets et le compte administratif ; l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ; les emprunts et les garanties d'emprunts ou avals ; les prises de participation ; la réglementation en matière de police administrative ; le règlement intérieur ;

[1] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 171.

[2] Voir également la loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 15.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 98. Voir également la loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 84.

les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères »[1].

Les délibérations portant sur les objets énumérés ci-dessus ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet, sauf, dans le cas où l'approbation par le ministre compétent[2] ou par un décret est prescrite par les lois et règlements[3]. On remarque que les législateurs de 1993 et de 1995 ne prévoient pas l'approbation dans plusieurs textes et ne la remettent pas à plusieurs autorités administratives de l'Etat, situations qui avaient donné lieu à un enchevêtrement de compétences sous le législateur malien de 1978.

Le préfet est donc l'autorité de droit commun en matière d'approbation. À défaut de dispositions particulières, il lui appartient de statuer sur toute délibération soumise à approbation. Mais, il doit donner son approbation dans un délai de trente jours à compter de la date de délivrance du récépissé délivré par l'autorité de tutelle ou de la date d'envoi de la délibération par courrier recommandé. Cependant, en cas d'urgence, l'autorité de tutelle peut autoriser l'exécution immédiate[4].

2. L'autorisation préalable

Dans certains cas, les collectivités territoriales ne peuvent prendre et exécuter des décisions que sur l'autorisation préalable de l'autorité de tutelle.

Le guide pratique du maire et des conseillers communaux[5]élaboré en 2003 apporte une confirmation quand il précise que « la tutelle a priori à proprement parler s'exerce essentiellement selon la technique de l'approbation et sur certaines délibérations seulement

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 165. Voir également la loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 132

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., 278. ; voir également la loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 229. Le législateur de 1995 avait prescrit ce mode d'approbation pour la tutelle de la région. Cependant, ce mode d'approbation est également prescrit pour toutes les collectivités dans les matières ci-après : changement de nom de communes, modification de circonscription territoriales des communes, fixation ou transfert de leur chef-lieu, aliénations etc.

[3] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 229.

[4] Ibid., article 231.

[5] Guide pratique élaboré en novembre 2003 par le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, p. 81.

d'un conseil »[1] territorial. Il précise également que « certaines décisions » d'un conseil territorial « limitativement énumérées par l'article 15 [de la loi n°95-034] portant code des collectivités territoriales sont soumises à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle », et que cette approbation de tutelle est donc nécessaire quand l'objet de la délibération porte sur l'article 15 de cette loi. Lisons donc l'article 15 de cette loi pour apprécier la portée exacte des autorisations préalables : « Les délibérations sur les matières énumérées ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle ; - les budgets et les comptes:- les conventions, dons et legs et subventions assorties de conditions ;- la création et le mode de gestion des services et organismes à caractère industriel et commercial ;- les modalités d'application du statut du personnel ;- les opérations d'aménagement de l'espace ;- la fixation des taux, des impôts et taxes ;- la réglementation en matière de police administrative ;- les emprunts ;- la prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources de la commune - la prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources de la commune ».

Ainsi donc, ces neufs cas ne deviennent exécutoires qu'après approbation préalable de l'autorité de tutelle[2]. On constate que ce sont des hypothèses très importantes avec notamment l'adoption du budget.

L'article 231 de la loi de 1995 prévoit en outre que **«** les actes soumis à approbation préalable ont force exécutoire à l'expiration du délai de trente jours à compter de la date du récépissé délivré par l'autorité de tutelle ou de la date d'envoi de la délibération par courrier recommandé ; [et qu'en cas] d'urgence, l'autorité de tutelle peut autoriser l'exécution immédiate »[3].

On constate donc l'existence de cette approbation qui peut être « tacite ou expresse ». De plus, le délai d'approbation ou d'autorisation préalable est de trente jours maximum à compter de la date du récépissé délivré par l'autorité de tutelle ou de la date d'envoi de la délibération par courrier recommandé[4]. Passé ce délai, l'approbation ou l'autorisation préalable est réputée acquise[5].

[1] Guide pratique élaboré en novembre 2003 par le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, p. 81.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 15.

[3] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 173.

[4] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 231.

[5] Ibid.

En 1995, les procédés de la tutelle sur les actes sont donc divers. Cela se vérifie encore par l'existence du sursis à exécution à côté de l'approbation et de l'autorisation préalable.

3. Le sursis à exécution.

Ainsi que nous l'annoncions plus haut, « le contrôle de la légalité des actes des autorités des Collectivités Territoriales s'exerce par voie d'approbation […] de sursis à exécution »[1]. Cette notion a été introduite dans le contrôle par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui ne lui a pourtant pas donné une définition précise. On suppose, qu'il s'agit, pour le représentant de l'Etat, d'interdire provisoirement l'exécution d'un acte pris par les autorités territoriales.

De fait, telle semble être la position du ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales du Mali de 2012 selon laquelle le sursis à exécution est « une mesure conservatoire qui permet à l'autorité de tutelle de différer l'entrée en vigueur des actes de la collectivité décentralisée non soumis à son approbation, soit pour s'assurer de la régularité desdits actes, soit pour permettre à la collectivité elle-même de corriger des irrégularités entachant ces actes »[2].

Le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales paraît bien ainsi affirmer que le sursis à exécution manifeste la volonté de l'autorité de tutelle de suspendre ou de différer un acte dont l'annulation lui est pourtant permise par la loi.

Cependant, le sursis à exécution est inscrit dans un délai. C'est ce que prévoit la loi n°2012-007 du 7 février 2012 en son article 282 : « le sursis à exécution est prononcé par l'autorité de tutelle pour une durée qui ne peut excéder trente jours ». De plus, « il ne peut concerner les délibérations soumises à approbation »[3]. Et en cas de sursis à exécution, l'annulation doit intervenir dans les trente jours qui suivent l'entrée en vigueur de l'acte[4]. Il semble clair que si au bout de ce délai légal de trente jours, l'autorité de contrôle n'a pas pris une décision d'annulation, l'acte de sursis à exécution entrera en vigueur et produira tous ses effets.

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 280.

[2] mdv.gouv.ml/.../guides/guidepratiqueexercicedelatutelle.pdf ; voir guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012, p. 28.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 282.

[4] Ibid., article 283.

A noter également que « l'autorité de tutelle ne peut rectifier un acte de la collectivité, sous prétexte de corriger les vices qui pourraient l'entacher, car ce serait la substitution qui ne lui est pas autorisée dans une telle situation »[1].

Ainsi, le contrôle a priori prend plusieurs formes et manifeste un contrôle fort de l'Etat. Il s'accompagne d'un contrôle a posteriori sur les actes.

C. Le contrôle a posteriori

Cette forme de tutelle a pour effet de bloquer l'action entreprise par la collectivité territoriale. Le code des collectivités retient deux formes, en faisant implicitement référence à la distinction, opérée en droit, entre décisions nulles de plein droit et décisions simplement annulables : la constatation de nullité et l'annulation.

1. La constatation de nullité

C'est la procédure qui correspond aux décisions nulles de plein droit[2]. Dans ce cas, la nullité qui entache les décisions des autorités territoriales est considérée comme si grave, qu'elles sont nulles automatiquement. En effet, cette nullité frappe les délibérations des autorités territoriales qui ont été accomplies en dehors de leurs attributions ou des réunions légales ou en violation des lois et règlements. C'est l'article 284 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui porte sur cette nullité absolue : « l'autorité de tutelle constate la nullité des actes des autorités décentralisées qui sortent de leur domaine de compétence ou qui sont pris en violation des règles de procédure ». L'article 232 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portait également sur la même

[1] mdv.gouv.ml/.../guides/guidepratiqueexercicedelatutelle.pdf ; voir guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012, p. 28.

[2] Serge Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, 16e éd., Paris, Dalloz, 2007, p. 47. ; Ladislas Nze Bekale, op.cit. p. 174. Par ce procédé d'annulation, le droit malien permet à l'autorité de tutelle de constater par écrit la nullité des décisions des autorités décentralisées qui sortent du domaine de leurs compétences ou prises en violation des règles d'édictions. Voir code des collectivités territoriales maliennes, l'article 232 cité plus haut.

nullité absolue lorsqu'il prévoyait que « l'autorité de tutelle constate par écrit la nullité des décisions des autorités décentralisées qui sortent du domaine de leurs compétences ou prises en violation des règles d'édiction ».

Concrètement, ces articles s'analysent de diverses manières. D'abord, ils pourraient signifier que sont nulles de plein droit toutes décisions d'un conseil territorial qui portent sur un objet étranger à ses attributions. Ils peuvent signifier également que l'autorité de tutelle a l'obligation d'annuler les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. On pourrait enfin dire, qu'il y a nullité de plein droit lorsqu'une décision d'une autorité territoriale est prise hors de sa réunion légale, c'est-à-dire en violation des principales règles de formes et de procédure. Dans ce cas, l'autorité de tutelle constate par écrit la nullité de la décision.

On peut estimer que les trois aspects résultent bien de l'article 284 de la loi de loi n°2012-007 du 7 février 2012.

2. L'annulation

En quoi consiste l'annulation d'un acte des collectivités territoriales ?

La réponse, peu précise, à cette question se trouve exposée dans la définition de la tutelle contenue dans les articles 277 et 280 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui disposent que « la tutelle a une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité » ; que lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des collectivités, « elle s'exerce par voie […] d'annulation »[1].

Le guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012 donne une définition : « l'annulation est une mesure d'anéantissement rétroactif des actes illégaux »[2] des collectivités territoriales. Elle concerne « les délibérations autres que celles soumises à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle, non conformes à la légalité et qui se trouvent dans les conditions d'ouverture du recours pour excès de pouvoir »[3]. Pour les communes il s'agit des délibérations relatives aux matières ci-après : « le schéma d'aménagement du territoire communal, en cohérence avec celui du cercle ; les plans et

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, les articles 277 et 280. Voir également la loi du 12 avril 1995, article 230.

[2] Guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012, p. 31. Voir également mdv.gouv.ml/.../guides/guidepratiqueexercicedelatutelle.pdf, consulté le 10 juillet 2020.

[3] Ibid.

programmes de développement économique, social et culturel ; la création et la gestion des équipements collectifs d'intérêt communal dans les domaines concernant : l'enseignement préscolaire, fondamental, l'éducation non formelle et l'apprentissage ; la formation professionnelle, la santé, l'hygiène publique et l'assainissement, les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal, le transport public et les plans de circulation, l'hydraulique rurale et urbaine, les foires et les marchés, le sport et les arts et la culture ; la gestion du domaine d'intérêt communal, notamment : la lutte contre les pollutions et les nuisances, l'organisation des activités agricoles et de santé animale, les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la gestion foncière, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine, la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ; la création et le mode de gestion des services publics communaux ; l'organisation des interventions dans le domaine économique ; l'organisation des activités artisanales et touristiques ; l'organisation des activités de promotion et de protection sociales ; la fixation des taux des impôts et taxes communaux dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi ; l'institution de redevances ; l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ; les budgets et le compte administratif ; les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions ; les emprunts et les garanties d'emprunt ou avals ; l'octroi de subventions ; les prises de participation ; les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes ou étrangères ; les modalités de gestion du personnel ; le règlement intérieur prévoyant, entre autres, les modalités de fonctionnement des commissions de travail ; la réglementation en matière de police administrative »[1].

Pour les cercles, il s'agit des délibérations relatives aux questions suivantes : « le schéma d'aménagement du territoire du cercle, en cohérence avec celui de la région ; les plans et programmes de développement économique, social et culturel ; la création et la gestion des équipements collectifs d'intérêt de cercle dans les domaines suivants : l'enseignement secondaire général et l'apprentissage, la formation professionnelle, la santé, les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du Cercle ; l'hydraulique rurale et urbaine ; la gestion du domaine d'intérêt de cercle, notamment : la lutte contre les pollutions et les nuisances, l'organisation des activités agricoles et de santé animale, la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine ; la création et le mode de gestion des services publics du Cercle ; l'organisation des interventions dans le domaine économique ; l'organisation des activités de promotion et de protection

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 22.

sociales ; l'institution de redevances ; la fixation des taux des impôts et taxes du cercle dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi ; l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ; les budgets et le compte administratif ; les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions ; les emprunts et les garanties d'emprunt ou avals ; l'octroi de subventions ; les prises de participation ; les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères ; les modalités de gestion du personnel ; le règlement intérieur prévoyant, entre autres, les modalités de fonctionnement des commissions de travail ; la réglementation en matière de police administrative »[1].

Et l'annulation des délibération des régions peut concerner « le schéma d'aménagement du territoire régional, en cohérence avec le schéma national ; les plans et programmes de développement économique, social et culturel ; la création et la gestion des équipements collectifs dans les domaines suivants : l'enseignement technique, professionnel, l'éducation spécialisée, l'apprentissage - la formation professionnelle ; la santé ; les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional ; l'énergie ; l'organisation des activités de promotion et de protection sociales ; la gestion du domaine d'intérêt régional, notamment : la lutte contre les pollutions et les nuisances ; l'organisation des activités agricoles et de santé animale, la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine ; la création et le mode de gestion des services publics de la Région ; l'organisation des interventions dans le domaine économique ; la fixation des taux des impôts et taxes de la région dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi ; l'institution de redevances ; l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ; les budgets et le compte administratif ; les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions ; les emprunts et les garanties d'emprunts ou avals ; l'octroi de subventions ; les prises de participation ; les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères ; les modalités de gestion du personnel ; le règlement intérieur prévoyant, entre autres, les modalités de fonctionnement des commissions de travail ; la réglementation en matière de police administrative»[2].

Ainsi donc, l'annulation concerne toutes ces délibérations non soumises à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle[3], dès lors qu'elles sont non conformes à la légalité et se trouvent

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 97.

[2] Ibid.

[3] Supra., p. 215.

dans les conditions d'ouverture du recours pour excès de pouvoir[1]. Ces conditions sont « le vice de forme ou de procédure ; la violation de la loi ; le détournement de pouvoir ou l'incompétence de l'auteur de l'acte »[2].

Au regard de ce qui précède, on observe que l'annulation sanctionne alors les illégalités dont la censure est soumise aux conditions de forme et de fond relatives aux règles du contentieux administratif[3]. En ce sens, l'article 284 de la loi n°201-007 du 7 février 2012 prévoit que « l'autorité de tutelle constate la nullité des actes des autorités décentralisées qui sortent de leur domaine de compétence ou qui sont pris en violation des règles de procédure »[4]. Cette annulation doit intervenir dans le même délai du recours contentieux qui est de deux mois[5]. En conséquence, l'annulation fait cesser rétroactivement les effets de l'acte administratif incriminé qui ne peut alors produire aucun autre effet pour l'avenir et efface tous les effets de ladite décision dans le passé.

Voyons maintenant qui peut demander ou proposer l'annulation et qui la prononce ?

Souvenons-nous que l'article 284 de la loi n°201-007 du 7 février 2012 comprend la disposition suivante : « l'autorité de tutelle constate par écrit la nullité des décisions des autorités décentralisées… »[6]. Or, dans une commune, cercle ou région, l'autorité de tutelle n'est autre que le préfet. Ce dernier est donc l'autorité qui prononce l'annulation des actes illégaux[7].

En dehors du préfet, bien que la loi n°201-007 du 7 février 2012 ne le prévoit pas particulièrement, on suppose que l'annulation peut être proposée par une partie intéressée. La personne intéressée pourrait être celle qui a un intérêt direct et personnel.

La question se pose de savoir en cas de nullité des actes des autorités territoriales, à quelle autorité appartiendra-t-il de sanctionner cette illégalité ?

---

[1] Ibid.

[2] Guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012, p. 31. Voir également mdv.gouv.ml/.../guides/guidepratiqueexercicedelatutelle.pdf, consulté le 13 juillet 2020.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 284.

[6] Voir aussi la loi n°95-034 du 12 avril 1995.

[7] Guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali de 2012, p. 31. Voir également mdv.gouv.ml/.../guides/guidepratiqueexercicedelatutelle.pdf, consulté le 13 juillet 2020.

Aux termes de l'article 284 du code précité, la nullité est prononcée par l'autorité de tutelle (le préfet). Cette dernière est en principe seule compétente, et aucune autre autorité administrative ou juridictionnelle ne peut, en premier lieu, statuer à sa place. Cependant l'autorité de tutelle agit comme autorité administrative et non comme juge. On pourrait se demander si cette dernière ne devenait pas, en la matière, un véritable juge.

On relève que le législateur a apporté des limitations à la compétence de l'autorité de tutelle en prévoyant un contrôle possible par la juridiction administrative. Ainsi, lorsque le préfet a statué expressément ou implicitement, un recours peut être formé contre sa décision devant le tribunal. En ce sens, l'article 288 est plus précis lorsqu'il affirme que « Les décisions prises par l'autorité de tutelle immédiate sont susceptibles de recours dans un délai d'un mois tant de la part des organes des collectivités que des habitants, ou contribuables de la collectivité concernée auprès de l'autorité de tutelle supérieure ou du tribunal administratif ».

On observe aussi qu'à côté du recours contentieux, le législateur a ouvert un recours hiérarchique aux organes, aux habitants et aux contribuables de la collectivité concernée. Dans les deux cas (recours contentieux et recours hiérarchique), le délai est court : un mois seulement.

D. L'inspection

Une autre modalité de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales provient, en effet, de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Suivant l'article 287 de cette loi, « l'autorité de tutelle procède, au moins une fois par an, à l'inspection des collectivités relevant de sa compétence ». Cette procédure impose donc à l'autorité de tutelle une inspection sur le fondement de l'article 287 qui le prévoit expressément.

Mais en quoi consiste l'inspection ?

A l'évidence, l'article 287 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ne définit pas l'inspection des collectivités territoriales. L'article 234 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 qui l'a précédé ne lui donne aucune définition non plus. Il se contente de prévoir que « l'autorité de tutelle fait procéder au moins une fois par an à l'inspection des collectivités relevant de sa tutelle ».

On peut donc supposer que l'inspection des collectivités territoriales est une mission d'intérêt général qui consiste à inspecter, à contrôler ou à effectuer une enquête particulière sur les activités et la personne des autorités territoriales afin d'examiner la régularité, l'efficacité, voire

la qualité de leurs activités administratives, tant au point de vue administratif que budgétaire ou financier.

Par ailleurs, il faut ici souligner que presque chaque ministère a son corps d'inspection au Mali.

Le décret n°2 du 10 janvier 1967 portant création d'un ministère chargé de l'inspection générale de l'administration a donné naissance aux premières inspections ministérielles : inspection des finances, inspection de l'intérieur etc.

Par la suite, l'ordonnance n°00-56/P-RM du 28 septembre 2000 et ratifiée par la loi 00-068 du 30 novembre 20002 portant création de l'inspection de l'intérieur a vu le jour.

La mission de l'inspection de l'intérieur consiste à : contrôler le fonctionnement de l'action des services et organismes relevant du ministère de l'administration territoriale ; contrôler les activités des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales ; veiller au respecter et à l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion administrative, financière et matérielle par les services et organismes du département, assister les services et leur personnel et les collectivités territoriales par des conseils de gestion ou d'aide à l'organisation ou par la mise en œuvre de programme de formation en vue de renforcer leur efficience.

Au regard de ce qui précède, on peut confirmer que si l'article 287 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales charge l'autorité de tutelle de « l'inspection des collectivités territoriales », c'est justement pour exercer un contrôle sur le fonctionnement et la gestion de ces collectivités au point de vue matériel, financier et du personnel.

Ainsi donc, l'inspection peut se résumer en deux rôles distincts mais complémentaires :

- conseiller les collectivités soumises à la tutelle ;
- faire des enquêtes, constats et rapports qui conduisent à une décision (sanction ou conseil).

Maintenant, il nous reste à porter notre attention sur un dernier aspect de contrôle de l'Etat entre 1993 et 2017 qui, à la différence de ce qui précède, porte sur la question de la conciliation entre les autorités de tutelle et les autorités décentralisées.

E. La difficile conciliation entre les autorités de tutelle et les autorités décentralisées.

Les incompréhensions entre tutelle et pouvoirs locaux peuvent être à l'origine d'un manque de coordination des différents acteurs qui interviennent dans les collectivités territoriales. Cependant, certaines collectivités territoriales reconnaissent parfois la nécessité du pouvoir de tutelle exercé par l'Etat.

1. Le manque de coordination et de compréhension du pouvoir de tutelle

S'il faut plus de temps et d'analyses approfondies pour apprécier les rapports entre les représentants de l'Etat et les autorités décentralisées sous le régime de la loi n°93-008 du 11 février 1993 et de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 puis de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, le bilan de l'exercice semble bien afficher l'existence de nombreuses confusions au niveau des acteurs chargés des contrôles de tutelle. Dans bien des cas, les autorités de contrôle se sont comportées vis-vis des autorités territoriales comme si elles détenaient sur elles un pouvoir de type hiérarchique. Cela est particulièrement vrai au niveau des communes.

Certains élus locaux, du maire au conseil municipal, entretiennent eux-mêmes leur soumission aux préfets en n'affirmant pas l'autonomie d'administration que la loi donne aux collectivités territoriales. Cette situation s'explique par une appropriation limitée des textes. Dans le même temps, d'autres élus locaux ont du mal à admettre le rôle du préfet dans leurs communes ou feignent de les ignorer, donnant ainsi l'impression de vouloir soumettre à la tutelle uniquement ce qui leur convient, engendrant des conflits de leadership institutionnels. Dans tous les systèmes décentralisés, on remarque qu'il existe toujours une tension palpable entre les agents centraux, sectoriels et les collectivités territoriales. On pourrait même affirmer que cette tension est beaucoup plus ouverte dans le système franco-français (comme au Mali).

Par ailleurs, la compétence d'une commune malienne dans le domaine de l'enseignement primaire est d'un tout autre ordre […]. L'Etat exerce un contrôle beaucoup plus important en la matière à travers le recrutement, le paiement de salaire, les politiques extérieures, etc.

En effet, ainsi que le constate Ladislas Nze Bekale, beaucoup de communes maliennes exercent les « compétences relatives à l'établissement des actes d'état civil, ce qui, dans l'ensemble

fonctionne bien. Cependant, à cause d'intérêts financiers sordides, l'exercice effectif de la compétence relative à l'établissement des actes d'état civil par les autorités communales pose problème dans quelques communes. En effet, certains agents de la tutelle continuent à établir ces actes, ce qui n'est plus de leur ressort. Cet empiétement de la tutelle sur le champ de compétence des autorités communales est souvent entretenu par certains citoyens peu informés de l'évolution de la situation »[1].

2. L'exercice de la tutelle : un pouvoir nécessaire selon les autorités décentralisées.

Au Mali et toujours en zone rurale, les concepteurs de la décentralisation avaient cru que, « compte tenu de leur manque d'expérience, en matière administrative et de gestion, les autorités communales allaient spontanément consulter le sous-préfet qui est l'autorité la plus proche. Mais, dans la pratique, ce ne fut pas le cas »[2]. D'une manière générale, avec quelques légères nuances, l'institution de la tutelle est favorablement accueillie par les élus locaux[3]. Certains conseillers communaux pensent non seulement qu'elle est une bonne chose, mais aussi qu'elle doit continuer[4]. Les autorités doivent guider les élus, servir de médiateurs dans les conflits entre les communes et non leur imposer leurs points de vue. Les arguments sur la nécessité de la tutelle sont les mieux formulés par un ancien premier adjoint au maire de Sanakoroba qui a souligné que « la tutelle administrative nous évite des erreurs, car nous n'avons pas l'expérience administrative. Nous sommes des politiques et non des professionnels d'administration »[5]. La perception positive des élus locaux sur la tutelle s'explique par deux facteurs. D'une part, ils sont conscients de leur situation de néophytes auxquels l'institution de la tutelle peut en principe permettre de travailler conformément à la loi et d'acquérir l'expérience dans la gestion communale. D'autre part, ils considèrent qu'ils n'ont rien à perdre dans la mesure où c'est l'Etat lui-même qui leur a confié certains des pouvoirs importants… on note une opposition de vue, entre ceux qui sont pour la tutelle et ceux qui ne la respectent pas. Dans ces conditions, on se retrouve dans une situation qui fragilise la tutelle et l'expose au non-respect de celle-ci. La décentralisation a conféré des prérogatives importantes aux autorités communales, qui sont dans la plupart des cas dépourvues d'expériences administratives

[1] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 178.

[2] Ibid., p. 171.

[3] Ibid., p. 178.

[4] Ladislas Nze Bekale, op.cit., p. 179.

[5] Ibid.

significatives. Tout le problème pour ces dernières consiste à concrétiser les pouvoirs que la loi leur a conférés et à s'affirmer comme acteurs avec lesquels il faut désormais compter. Introduites dans l'arène administrative par la volonté du législateur, elles sont conscientes que leur légitimation auprès des populations passe par la réalisation d'actions concrètes. Dans la mesure où l'Etat détient encore la direction des services déconcentrés, son emprise est jugée dans la réalisation de ces actions. Ainsi, chaque catégorie d'acteurs assigne à l'exercice de la tutelle des objectifs précis pour la réalisation, desquelles elles élaborent et déploient des stratégies appropriées[1].

Au regard de ce qui précède, on constate que le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales après 1993 est polymorphe. La loi n°95-034 du 12 avril 1995 puis la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales désignent les différentes possibilités qui s'offrent au représentant de l'Etat dans l'exercice de ses missions. Il s'agit de l'assistance-conseil de la tutelle a priori ainsi que de la tutelle a posteriori et de l'inspection. On constate que l'assistance-conseil comme modalité de contrôle des collectivités territoriales est une nouveauté introduite au Mali par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Toutefois, on remarque que les pouvoirs reconnus à l'autorité de tutelle sont importants. Si l'autorité de contrôle peut apporter l'assistance-conseil aux autorités décentralisées, on a constaté que la modalité la plus forte de la tutelle a priori est encore prévue dans un certain nombre de cas importants dans la vie des collectivités territoriales maliennes : l'autorisation préalable. Cela permet de dire que cette situation n'est pas forcément favorable à la construction du principe de libre administration des collectivités territoriales. La décentralisation est donc appelée à avoir un nouveau souffle.

En 2017, un projet de loi relatif aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales aboutira ainsi l'adoption des lois jumelles n°2017-051 et n°2017-052 du 02 octobre 2017, la première portant code des collectivités territoriales et la seconde déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

Ces données générales étant précisées, il convient de consacrer le chapitre 2 au contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales depuis 2017. Cela nous permettra de mieux apprécier les évolutions résultant des lois jumelles n°2017-051 et n°2017-052 du 02 octobre 2017.

[1] Gerti Hessling, Moussa Djiré, et Barbara Oomen, *Le droit en Afrique : Expérience locales et droit étatique au Mali*, Paris, Karthala, 2005, p. 170., cité par Ladislas Nze Bekale, op. cit., p. 179.

CHAPITRE II : LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DEPUIS 2017.

Le processus de réforme de la politique de décentralisation malienne a franchi une étape à la fois historique et révolutionnaire avec l'avènement de réformes majeures prévues dans le cadre de l'accord pour la Paix et la réconciliation et de la régionalisation en 2012[1], et de l'évolution du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation défini par trois principales lois : la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales ; la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, et la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako.

Si ces réformes ont permis de revoir les missions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités, l'adoption de ces textes de lois a permis de redéfinir les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, en instituant le contrôle de légalité.

[1] L'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est un accord que le gouvernement du Mali a signé entre mai et juin 2015 avec les mouvements armés rebelles sous l'égide de la communauté internationale. Cet accord vise à créer les conditions d'une paix juste et durable au Mali, contribuant à la stabilité sous-régionale, ainsi qu'à la sécurité internationale. Voir accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, article 5.

L'article 5 de cet accord consacre solennellement le règlement concerté du conflit sur la base des éléments tels que « *l'appellation Azawad [qui] recouvre une réalité socio-culturelle, mémorielle et symbolique partagée par différentes populations du Nord du Mali, constituant des composantes de la communauté nationale ; des mesures destinées à instaurer la paix et la réconciliation nationale et des mesures destinées à assurer une meilleure gouvernance* ».

À cet égard, la conférence d'entente nationale, citée plus haut, qui est une disposition de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, signé le 15 mai 2015 et parachevé le 20 juin 2015 et a été organisée dans ce sens.

La conférence d'entente nationale a permis de traiter les problématiques citées dans la disposition de l'article 5, cité plus haut, en tenant compte des principes fondamentaux inscrits dans la Constitution du Mali du 25 février 1992. En l'occurrence, il s'agit : du respect de l'unité nationale ; de l'intégrité territoriale ; de la souveraineté de l'Etat du Mali, ainsi que de la forme républicaine et du caractère laïc de la République du Mali.

Ce nouveau système de contrôle recadre la mission des représentants de l'Etat, qui est de veiller à la conformité des actes des collectivités locales au bloc de légalité et à l'orthodoxie financière et budgétaire.

Cette volonté politique, au demeurant, concrétise l'engagement de l'Etat à respecter et à faire respecter le principe de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales en s'engageant davantage dans une voie d'accompagnement administratif de celles-ci.

Ainsi, la nouvelle donne entre les collectivités territoriales détentrices d'un pouvoir renforcé et de charges diverses et les représentants de l'Etat chargés du contrôle de légalité et budgétaire, est l'objet de ce chapitre.

A propos de ce nouveau contrôle de légalité, nous étudierons :

- L'affirmation du principe du contrôle de légalité (Section I) ;
- Le dispositif d'organisation du contrôle de légalité (Section II).

SECTION I : L'affirmation du principe

Les lois n°2017-051, n°2017-052 et n°2017-053 adoptées le 02 octobre 2017 constituent le point d'aboutissement d'une évolution amorcée de longue date pour les collectivités territoriales. Elles privilégient le contrôle a posteriori sur la tutelle sur les collectivités territoriales qui a longtemps soumis le caractère exécutoire de l'essentiel des actes des collectivités territoriales à une approbation préalable. Ce dispositif, s'étant avéré être réducteur des droits et libertés des communes, des cercles et des régions et une mise sous tutelle des collectivités, limitant fortement leur autonomie, a évolué en 2017 : les lois n°2017-051, n°2017-052 et n°2017-053 promulguées le 02 octobre 2017 manifestent donc la volonté du législateur de faire du contrôle a posteriori la règle et de l'approbation préalable l'exception.

Cela étant, si l'on considère les articles 292 de la loi n°2017-051 et 23 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 qui posent les règles générales appelées à régir l'ensemble des collectivités territoriales du Mali, on s'aperçoit que les maîtres d'œuvre de l'élaboration des derniers textes législatifs en date se montrent nettement plus ambitieux que ceux[1] qui ont assumé cette tâche

[1] Il faut entendre les législateurs maliens de 1993, 1995 et de 2012.

quelques années auparavant, à moins qu'il ne s'agisse d'une prudente réserve de la part de ces derniers.

La comparaison entre les articles 292 du chapitre I de la troisième partie de la loi n°2017-051 et 23 du chapitre VI de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 et les articles 230 et 231 du chapitre I de la troisième partie de 1993 atteste, en effet, de la légitimité de telles réflexions[1] : de nombreux éléments qui manquaient dans les textes de 1995[2] et de 2012[3] sont présents dans les actuels articles 292 de la loi n°2017-051 et 23 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017.

C'est ainsi que le régime du contrôle est unifié, s'exerçant selon les mêmes modalités, pour l'ensemble des collectivités territoriales, mais avec quelques tempéraments en raison du fait que le contrôle des actes et des organes du district de Bamako est exercé par le ministre chargé des collectivités territoriales[4]. Toutefois, ainsi que le prévoit l'article 73 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 « le contrôle du district de Bamako et des communes qui le composent est exercé selon les règles définies par le code des collectivités territoriales », c'est-à-dire, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales. Le principe est donc l'uniformité de régime de contrôle par chaque catégorie considérée, mais, il y a des tempéraments.

Le contrôle des actes des collectivités territoriales consiste désormais, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité[5], en la vérification de leur légalité[6]. Que penser alors de l'exercice a posteriori contenu dans l'article 23 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 et du déféré préfectoral devant la juridiction administrative contenu dans l'article 296 de la loi n°2017-051du 02 octobre 2017 ?

[1] La comparaison entre les intitulés des chapitres I de la troisième partie de la loi n°2017-051 et VI de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 portant sur le contrôle des collectivités territoriales et ceux des chapitres I troisième partie de la loi n°95-034 et de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant sur la tutelle des collectivités territoriales atteste également de la légitimité de telles réflexions.

[2] Voir loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui abroge la loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali.

[4] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, article 72.

[5] Loi n°2017-051, op.cit., article 292.

[6] Ibid.

A l'évidence le nouveau dispositif de contrôle des actes ne peut que faire croire qu'on se trouve devant une « Révolution » qui consisterait à supprimer la tutelle du préfet et à lui substituer un contrôle juridictionnel, introduisant une logique nouvelle dans le système politico-administratif local.

Mais, au-delà de ce changement de statut théorique du contrôle des actes des collectivités locales, des développements que nous réserverons aux enjeux que le contrôle comporte montreront que cette révolution annoncée n'a pas eu lieu complètement.

Ces précisions étant apportées, il convient de consacrer le paragraphe I de cette section aux traits saillants du contrôle de légalité.

Paragraphe I : Les traits saillants du contrôle de l'Etat

Ainsi que le prévoit la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales s'exerce désormais « a posteriori »[1] (A). Toutefois, il existe un contrôle financier qui préexiste au nouveau régime de contrôle des actes instauré en 2017 (B).

A. Le contrôle a posteriori

L'alinéa 2 de l'article 23 de loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 dispose que désormais, le « contrôle des actes des Collectivités territoriales s'exerce a posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi ». Cette disposition consacre donc le contrôle a posteriori. Il en découle que le préfet perd une bonne partie de son pouvoir d'approbation ou d'annulation qu'il détenait au titre de la tutelle. Il garde, cependant, rappelons-le, le contrôle a posteriori qui lui permet de déférer, si nécessaire, l'acte jugé illégal à la juridiction compétente.
Il faut ici ajouter que le contrôle des actes des collectivités territoriales prévu à l'article 23 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 s'exerce « à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité »[2]. Cette dernière disposition s'illustre également dans les dispositions de l'article 292 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : « le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité ».

Une autre innovation réside, on l'a dit, dans le caractère exécutoire des actes émanant des autorités locales, l'article 23 de la n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi, pour les communes, que « les délibérations du Conseil communal sont exécutoires dès leur

[1] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23 alinéa 2.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

publication ». Pour les cercles, l'article 96 de cette loi prévoit que « les délibérations du Conseil de Cercle sont exécutoires dès leur publication ». Et pour les régions, c'est l'article 164 de la n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui consacre le caractère exécutoire des actes du conseil régional lorsqu'il dispose que « les délibérations du Conseil régional sont exécutoires dès leur publication ».

Cependant le dispositif de contrôle ainsi mis en place par les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 ne touche pas le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat qui lui permet de lutter contre l'inaction des autorités locales défaillantes afin de permettre l'élaboration et l'entrée en vigueur des actes administratifs qu'elles auraient refusé ou négligé de prendre. La police administrative est sans doute l'une des matières les plus exposées à ce pouvoir de substitution[1]. En cas de défaillance d'une autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, le législateur de 2017 oblige le représentant de l'Etat à se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires[2]. Elle peut également intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée[3]. Ce pouvoir semble pouvoir être exercé également dans tous les cas où des mesures de police n'auraient pas été pourvues par les autorités municipales.

Par ailleurs, le dispositif de contrôle mis en place par une des lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017accorde au représentant de l'Etat une compétence budgétaire qui lui permet notamment de se substituer à l'autorité locale pour l'inscription d'office d'une dépense obligatoire[4].

Cependant, si les collectivités territoriales demeurent assujetties à la substitution d'office, le législateur de 2017 impose au représentant de l'Etat le respect des conditions liées à la légalité de l'acte et au respect de la libre administration des collectivités territoriales. Les principaux éléments de cette obligation s'articulent essentiellement autour de deux conditions : la première condition peut être formulée de la manière suivante : pas d'obligation de substitution sans mise en demeure. Il suffit de lire l'article 300 de la loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017 pour s'en

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[4] Ibid., article 260.

convaincre. « … le représentant de l'Etat doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires »[1].

Sur ce premier principe, on peut observer que le législateur de 2017 consacre un acquis : le respect des conditions de forme, c'est-à-dire, l'obligation d'adresser un avertissement préalable aux autorités locales de faire usage de leurs pouvoir de police dans un délai déterminé[2].
En ce sens, le droit français et la doctrine française sont anciens et constants : « toute substitution réalisée en dehors d'une base légale frappe invariablement d'incompétence l'acte pris par substitution »[3] ; et « sont annulés pour incompétence les actes de substitution pris sur le fondement d'un texte législatif, si ce texte confère un pouvoir autre que celui de la substitution (annulation, réformation) »[4]. En revanche, le contrôle par substitution d'action reste légal et obligatoire dès lors qu'il est utilisé sur le fondement et dans le respect des dérogations législatives. Par exemple, si un maire reste inactif, le préfet se trouve fondé à agir. Sinon, l'absence d'action laisserait la place à toutes les dérives.

Retenons enfin, que parmi les points essentiels du contrôle (sur les actes) institué en 2017, les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 ont, à l'exception du pouvoir de substitution et des délibérations sur les budgets et le compte administratif, l'aliénation des biens du patrimoine et les emprunts de plus d'un an[5], supprimé le pouvoir d'approbation[6] préalable du représentant de l'Etat et exclu toute appréciation d'opportunité[7] au profit d'un contrôle de légalité.

Le contrôle de l'action des organes des collectivités territoriales ne devrait consister qu'en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés[8].

[1] Sauf s'il intervient, sur la demande expresse de l'autorité décentralisée. Voir loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[2] C'est une question de légalité et de respect des collectivités territoriales (respect des textes).

[3] Benoît Plessix, op.cit., p. 73

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017 les articles 23 alinéa 2 pour les communes, 96 pour les cercles, et 164 pour les régions.

[6] À l'exception du contrôle budgétaire des actes budgétaires qui demeurent soumis au contrôle à priori.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017, op.cit., article 292.

[8] Ibid., article 299.

C’est seulement, en principe, sous l’angle de la régularité que les actes des collectivités seront appréciés. En cas d’irrégularité, et lorsque les collectivités n'apportent pas un traitement approprié aux observations formulées[1], le représentant de l'Etat ne peut que déférer l'acte incriminé au tribunal administratif[2].

Ce faisant, on passerait d’un « modèle institutionnel qui mettait le préfet en situation de pouvoir agir librement, c’est-à-dire d’imposer, dans le cadre de la loi, sa volonté personnelle, (à) un système où l’organe de contrôle est censé n’intervenir qu’en tant que serviteur du droit »[3].

La modernisation du contrôle de l’Etat sur les collectivités territoriales passe par un développement quasi général du contrôle de légalité des actes locaux. Ce contrôle ne juge plus de l’opportunité ou non des actes initiés par les collectivités territoriales. Mais, il n’en demeure pas moins qu’au Mali le représentant de l’Etat dispose encore du pouvoir d’imposer sa volonté aux autorités locales, notamment celle des communes rurales.

Cela étant, l’appui-conseil est aussi un moment où le pouvoir du représentant de l’Etat peut rester fort. Seule la pratique peut nous renseigner. Selon l’article 303 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « l'appui-conseil consiste notamment aux conseils, avis, suggestions et informations fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences ». L’article 304 ajoute que cet « appui-conseil est donné à la demande de la Collectivité territoriale. Il peut être suscité par le Représentant de l'Etat ». Toutefois, les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la Collectivité territoriale ont un caractère consultatif[4].

Mais, le représentant de l’Etat n’est pas le seul acteur du processus de contrôle des collectivités territoriales dans le dispositif de contrôle prévu en 2017.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017, op.cit., article 295.

[2] Ibid., article 296.

[3] Jacques Caillosse, cité par Laetitia Janicot, *La tutelle de l’Etat sur les collectivités territoriales trente ans après* la loi du 2 mars 1982, AJDA, 2012, p. 753., consulté sur www.dalloz.fr, le 30 septembre 2019.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017, op.cit., article 304.

B. L'institution d'un contrôle financier

Le législateur de 2017 a institué un contrôle financier[1] et ce faisant, a consacré un autre acquis. On se souvient que le contrôle financier[2]est une institution qui a existé au Mali bien avant l'indépendance, le 22 septembre 1960. Elle avait été mise en place par la France, puissance colonisatrice[3].

Au Mali, rappelons que le contrôle financier s'appliquait non seulement aux propositions d'engagement des dépenses sur le double plan de leur régularité budgétaire et administratif, mais aussi à la comptabilité de dépenses engagées. Il jouait également le rôle d'informateur du ministre des finances et de conseiller financier des collectivités territoriales. C'était un contrôle préventif (a priori) destiné à éviter les erreurs et les irrégularités possibles. Le contrôle financier permettait au ministre des finances d'avoir l'œil sur l'emploi des crédits en soumettant tout engagement des dépenses au visa du contrôleur financier délégué auprès des collectivités territoriales. Cela apparaissait clairement à la lecture de l'article 19 du décret n°193 ainsi rédigé : « tout engagement de dépenses ainsi que tous les projets susceptibles d'avoir une incidence budgétaire ou de modifier la répartition des crédits doivent être soumis au visa préalable du ministre chargé des finances ».

Sous la Deuxième République du Mali, l'ordonnance n° 46 déjà rencontrée posa enfin le régime financier des collectivités territoriales et assigna au contrôleur financier les missions d'assurer le contrôle permanent des finances du budget des collectivités territoriales, d'exercer un contrôle financier au sein des collectivités territoriales, des sociétés d'économie mixte, et des établissements publics, d'informer et de conseiller la direction nationale du contrôle financier pour tout objet de réglementation, d'instruction ou de décision ayant des répercussions sur les finances de la République du Mali.

En conséquence, le législateur de 2017 se contente de consacrer une situation, une solution déjà acquise depuis des décennies. L'intervention du contrôle financier devrait se manifester sur un triple plan de l'information, de la gestion et de l'appréciation de l'exécution des décisions

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre de 2017, op.cit., article 283.

[2] Loi n°59-23 A. L. R. S. du 22 mai 1959 portant création du contrôle financier en République Soudanaise (actuel Mali), et dans l'ordonnance n°46 bis du 16 novembre 1960 portant Règlement financier du Mali, article 19.

[3] Ibid.

financières des collectivités territoriales. À ce titre, il constituerait le complément indispensable du contrôle exercé par le représentant de l'Etat.

Il faut ici ajouter que la réorganisation du contrôle des collectivités territoriales n'a pas entendu limiter les droits des autres personnes[1] à intenter un recours en annulation contre les actes des autorités locales ou une décision du représentant de l'Etat. En effet, ce droit de recours étant un principe général du droit, il existe même sans texte. D'ailleurs, on peut dire que les dispositions de l'article 302 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 mentionnent l'existence d'un tel recours direct lorsqu'elles prévoient que « les décisions prises par les Représentants de l'Etat sont susceptibles de recours tant de la part de l'autorité décentralisée que des habitants ou contribuables de la collectivité concernée ».

Ces précisions étant apportées, il convient de souligner que si les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 allègent le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, celles-ci laissent à l'autorité de contrôle une latitude d'action relativement grande.

Paragraphe II : La latitude d'action de l'autorité de contrôle.

Suivant l'exemple des lois du 11 février 1993 et du 27 janvier 1995 précitées, les lois de 2017 actuellement applicables comportent également des articles qui accordent une latitude au représentant de l'Etat malien d'édicter des décisions de contrôle à l'égard des collectivités territoriales.

Cependant, quelle que soit la latitude d'action accordée par le législateur de 2017, le représentant de l'Etat est tenu au respect de certaines règles. Dans cette perspective, la décision de tutelle ne pourrait pas présenter une différence fondamentale avec les autres décisions administratives : l'autorité de contrôle serait rarement tenue de procéder à des consultations avant de prendre une décision (A), rarement tenue de donner un caractère contradictoire à la procédure d'élaboration de sa décision (B) et rarement tenue, enfin, de la motiver (C).

A. Les avis consultatifs.

Dans toute activité administrative régulière, il est fréquent que la prise de décision obéisse à tout un formalisme de règles préalables, que les administrations doivent observer avant que ne soient arrêtées certaines décisions unilatérales visées avec notamment des avis à recueillir.

[1] Il faut entendre les habitants ou contribuables des collectivités territoriales.

En France, la procédure consultative est un thème classique des études sur l'administration française[1]. Selon Michel Le Clainche, elle « recouvre la procédure d'association des tiers à l'élaboration des décisions administratives »[2]. A son avis, « les personnes ainsi consultées peuvent être des représentants d'autres institutions ou administrations, des experts, voire aussi des représentants indirects des administrés par l'intermédiaire d'association, des groupements professionnels et d'élus ou même des personnes issues directement de la société civile »[3].

Cette idée s'illustre, en effet, dans les propos de Guy Melleray : «le développement de cette procédure répond à une double nécessité : d'une part, il correspond à un souci de donner aux collectivités territoriales l'occasion d'exprimer leur avis avant qu'une décision les intéressant ne soit prise ; d'autre part ; il découle de la complexité croissante des décisions administratives et de leurs incidences directes ou indirectes dans les domaines qui ne relèvent pas forcément de la compétence des collectivités territoriales »[4].

C'est dans ces hypothèses que le champ des avis consultatifs peut s'inscrire. C'est donc ce sens spécifique de la procédure consultative qu'on retiendra ici.

Et la procédure consultative prévue par le législateur malien de 2017 répond parfaitement à ces objectifs.

Elle vise, dans certaines hypothèses, à permettre aux conseils municipaux de se faire entendre, et dans d'autres à permettre à l'autorité compétente de recevoir des avis d'autres fonctionnaires de l'Etat. Elle consiste également, dans d'autres hypothèses, à l'obligation de consultation pour le conseil territorial.

Pour les communes maliennes, l'article 24 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi une liste, non exhaustive, sur lesquels un conseil communal est consulté pour donner son

[1] Yves Weber, *L'administration consultative*, lgdj, 1968, cité par Michel Le Clainche, *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* https//www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2011-1-page-39.htm, consulté le 15 juin 2020.

[2] Michel Le Clainche, *op.cit.,* https//www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2011-1-page-39.htm, consulté le 15 juin 2020.

[3] Michel le Clainche, *op.cit.,* https//www.cairn.info/revue-francaise-d-administrationpublique-2011-1-page-39.htm, consulté le 15 juin 2020.

[4] Guy Melleray, op.cit. p. 117.

avis et de ceux sur lesquels il est consulté par l'Etat[1]. Il existe donc, en quelque sorte, une chaîne d'actes successifs[2], concernant les communes, pour lesquels les conseils communaux peuvent émettre des avis : il s'agit de toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements, des avis demandés par l'autorité de tutelle et des avis obligatoires. A ce sujet, l'article 25 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ajoute que le conseil communal est « obligatoirement consulté pour la réalisation des projets d'aménagement, des projets d'équipement de l'Etat, des projets de toute autre collectivité ou d'organisme public ainsi que de projets privés sur le territoire de la commune ».

De même, pour le cercle, l'article 97 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le Conseil de Cercle peut émettre des avis sur toutes les affaires concernant le Cercle. Il donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou demandé par le représentant de l'Etat dans le Cercle ». Le conseil de cercle est également, mais obligatoirement, « consulté pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat, de la Région ou de tout organisme public ou privé sur le territoire du Cercle »[3].

En ce qui concerne la région, c'est l'article 165 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui prévoit que « le Conseil régional peut émettre des avis sur toutes affaires concernant la région. Il donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou demandé par le Représentant de I 'Etat dans la Région »[4]. Qu'il est « obligatoirement consulté pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou d'organisme public ou privé sur le territoire de la Région »[5].

La juridiction administrative devra donc vérifier toujours que les collectivités territoriales ont été consultées quand elles devaient l'être.

Cela étant, si l'on considère l'état du droit antérieur, on reconnaît que le législateur malien de 2017 n'a consacré qu'un acquis : la procédure consultative. On s'en souvient, ce mode de consultation était retenu pour les collectivités territoriales par la loi n°95-034 du 12 avril 1995. Pour les conseils communaux, l'article 16 disposait que « le conseil Communal donne son avis

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 25.

[2] L'article 24 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 précise même que « le Conseil communal peut émettre des avis sur toutes les affaires concernant la Commune »

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 98.

[4] Ibid., article 165.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 166.

toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par l'autorité de tutelle ». Le second alinéa de l'article 16 était encore plus précis puisqu'il rendait obligatoire la consultation du conseil communal pour « la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement de l'état ou de toute autre collectivité ou organisme public ou privé sur le territoire de la commune ». Cette disposition était également reprise et valable pour les conseils de cercle[1] et de régions[2].

De même, on peut reconnaître que le législateur malien de 1995 s'était montré plus ambitieux que celui de 2017 puisqu'une autre série de décisions importantes pour les communes, les cercles et les régions devaient recevoir l'avis des conseils territoriaux avant que le représentant de l'Etat ne puisse les prendre. A priori, la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient une obligation de consultation des communes « pour la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou de toute autre collectivité ou organisme public ou privé sur le territoire de la commune » cités plus haut. Mais, seule la loi n°95-034 du 12 avril 1995 va loin et rend cette consultation obligatoire pour les projets de fusion, la scission et toute modification des limites de la commune[3]. C'est ce que précisait l'alinéa 2 de l'article 16 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 lorsqu'il disposait pour les communes que le conseil communal était « obligatoirement consulté […] pour la fusion, la scission et toute modification des limites de la commune »[4].

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali, article 85 : « *le conseil de cercle peut émettre des avis sur toutes les affaires concernant le cercle. Il donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou demandé par l'autorité de tutelle* »,

Article 86 : « *Le conseil de cercle est obligatoirement consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat ou la région sur le territoire du cercle* ».

[2] Ibid., article 133 : *« l'Assemblée Régionale peut émettre des avis sur toutes les affaires concernant la région »*. Et l'article 134 ajoute que *« l'assemblée Régionale donne son avis toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements ou demandé par l'autorité de tutelle* ».

[3] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 16 alinéa 2.

[4] La différence consiste au respect de consultation préalable des communes prévue à l'article 16 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., en matière de fusion, scission, modification des limites des communes.

Pour le cercle, le conseil de cercle ne donnait qu'un avis sur « les propositions de fusion, de scission et de modification des limites du cercle[1] et des communes qui le composent »[2]. Mais, il était **«** obligatoirement consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat ou la région sur le territoire du cercle »[3].

Cependant, en ce qui concerne la région, l'assemblée régionale était, on l'a dit, à la fois « obligatoirement consultée pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat sur le territoire de la région » et surtout « sur les propositions de fusion, de scission et de modification des limites de la région et des cercles qui la composent »[4].

Un exemple important de procédure consultative est fourni par la tutelle budgétaire. En effet, lors de la préparation d'un budget territorial, un prélèvement obligatoire sur les recettes ordinaires du budget est affecté aux dépenses d'investissement[5]. Et le taux de ce prélèvement est arrêté annuellement par le représentant de l'Etat[6].

Cependant, bien qu'il possède tous les pouvoirs dévolus par la loi à cet effet, le représentant de l'Etat ne peut arrêter le taux de ces prélèvements obligatoires qu'après consultation du président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale[7].

La question se pose alors de savoir si un avis contraire d'une collectivité lie la décision de l'autorité de tutelle ?

A cette question, nous allons voir que ni la loi n°95-034 du 12 avril 1995 complétant la loi n°93-008 du 11 février 1993 ni les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 qui l'ont reprise dans ses parties essentielles n'apportent de réponses claires à cette question. Elles ne prévoient que la consultation préalable des collectivités territoriales : « toutes les fois qu'il est requis par les lois et règlements » ou pour « la réalisation des projets ou d'équipement de l'Etat ».

[1] Le législateur de 2017 ne dit rien sur l'obligation de respect (par l'Etat) de la procédure de consultation des collectivités territoriales en matière de scission, fusion et de modification des limites territoriales alors que la loi n°95-034 du 12 avril 1995 l'avait rendu obligatoire.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales au Mali**,** article 85.

[3] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 op.cit., article 86.

[4] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 op.cit., article 133, alinéa 2.

[5] Ibid., article 246.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

Cependant, on suppose qu'il s'agit d'un formalisme[1] de règles préalables que l'autorité de contrôle doit observer avant de prendre sa décision définitive. Mais, si un conseil territorial est obligatoirement consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat ou la région sur le territoire communal[2], de cercle[3] ou régional[4], un avis contraire d'une collectivité territoriale ne semble pas pouvoir lier l'Etat qui pourrait toujours passer outre. En tout cas, il semble impossible de voir un Etat accorder à une collectivité territoriale la possibilité de bloquer ou de paralyser une procédure, même dite impérative, en émettant pas l'avis qui lui est demandé.

Ainsi donc, une autorité de contrôle semble pouvoir bien prendre sa décision. Il suffit de prouver qu'elle a bien pris l'avis de la collectivité territoriale intéressée[5].

B. Le caractère contradictoire de la procédure.

Si d'une façon générale, l'administration n'est pas obligée de donner un caractère contradictoire[6] à ses procédures, le législateur malien de 2017 le lui impose dans certains cas. En ce sens, il pose des règles au caractère novateur qui constituent une évolution positive du droit des collectivités territoriales. Un tel constat se vérifie en deux occasions : tout d'abord, avec l'article 8 de la loi n°2017-051du 02 octobre 2017, ensuite avec l'article 300.

L'article 8 de la loi n°2017-051du 02 octobre 2017 prévoit que lorsque l'Etat décide de suspendre ou dissoudre un conseil communal défaillant, il ne peut le faire qu'après « avoir admis le conseil communal à fournir des explications écrites », par l'entremise de son exécutif, le maire notamment. L'explication se présente comme les motifs pouvant justifier la non-suspension du conseil communal.

[1] Il s'agit de recueillir simplement les avis des collectivités territoriales sur les affaires les concernant.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 16.

[3] Ibid., article 86.

[4] Ibid., article 133.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les articles 16, 85, 86 et 133 cités plus haut.

[6] Le contradictoire est un principe particulièrement lié à la notion de droits de la défense car pour pouvoir se défendre, il faut connaitre les prétentions des adversaires, les moyens de fait ou de droit sur lesquels s'appuient la partie adverse, et les éléments de preuve de l'adversaire des faits allégués en temps utile. L'administration malienne n'échappe pas à ce principe puisque le législateur de 2017 a pris soin de l'imposer au représentant de l'Etat dès lors que les décisions préfectorales font grief aux intérêts des collectivités territoriales.

De même, lorsque l'autorité de contrôle envisage de prendre une décision administrative individuelle défavorable au maire, l'autorité titulaire du pouvoir de police, le préfet en l'occurrence, doit préalablement inviter ce maire à présenter ses observations.

Le droit à se défendre, à discuter, à critiquer les prétentions, les moyens et les pièces adverses en présentant ses propres prétentions, se présente comme le moyen de constater que la décision administrative qui va être prise par l'autorité de contrôle est conforme à la loi.

En matière de substitution d'action, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, le préfet est également obligé de mettre en demeure le maire défaillant (ou le conseil municipal selon le cas) de faire usage de son pouvoir de police dans un délai déterminé. La mise en demeure se présente comme le seul moyen de constater le refus d'agir de la collectivité sous contrôle, refus qui, en dehors de l'urgence, peut seul justifier l'intervention de l'autorité de contrôle en ses lieux et place[1]. Elle apparaît donc comme une condition de procédure indispensable à l'utilisation du pouvoir de substitution d'action. En cas d'urgence, le préfet peut toutefois, agir sans délai et sans mise en demeure adressée au maire[2].

Il faut donc comprendre la mise en demeure comme une interpellation administrative formelle faite au maire qui n'a pas exécuté son obligation à son temps. « Premier acte de la procédure

[1] Si, malgré une mise en demeure, la collectivité garde le silence ou ne produit aucune action pour remédier à l'urgence, elle est réputée avoir fait un refus. Ainsi, que nous l'avons indiqué, le représentant de l'Etat se trouve fondé à se substituer au maire dans l'exercice de la police municipale et à agir au nom de la commune. En conséquence, cette dernière conserve la responsabilité de la mesure prise.

[2] La jurisprudence française, à défaut d'un cas au Mali, est abondante en la matière. Le Conseil d'Etat français, statuant au contentieux dispense le préfet de l'obligation de mise en demeure adressée au maire en cas d'urgence. En l'espèce, le préfet des Vosges a prononcé sur le fondement de l'article L.17 du code de la santé publique française, la fermeture temporaire de la boucherie charcuterie où avaient été décelées des souches épidémiques de la listériose dans les denrées alimentaires vendues par un établissement.
Le Conseil d'Etat statuant sur la mesure attaquée, a jugé que l'urgence justifiait qu'il y soit procédé sans mise en demeure d'agir adressée au maire préalablement à la mesure de fermeture de l'établissement. Voir, Conseil d'Etat, 5 / 3 SSR, du 25 novembre 1994, 148962 149018, mentionné aux tables du recueil Lebon. Voir également l'article L. 17 du code de la santé publique qui dispose qu' « *en cas d'urgence, c'est-à-dire en cas d'épidémie ou d'un autre danger imminent pour la santé publique, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate, tous droits réservés, des mesures prescrites par les règlements sanitaires prévus au chapitre 1er du présent titre ...* ». Cet article est actuellement abrogé par Ordonnance 2000-548 2000-06-15 art. 4 I JORF 22 juin 2000. Voir Ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie Législative du code de la santé publique.

administrative susceptible d'aboutir éventuellement à la décision de l'autorité de tutelle »[1], la mise en demeure est donc « insusceptible de faire grief par elle-même. Elle n'est soumise à aucune condition de forme particulière et ne doit faire nullement revêtir la forme d'un arrêté. Son absence vicie la mesure de substitution même dans l'hypothèse où la commune acquiesce à la mesure prise à sa place sans mise en demeure préalable »[2]. Elle doit en outre prévoir un délai suffisant pour que l'autorité défaillante puisse prendre ses dispositions.

A part ces situations d'urgence, le législateur charge le juge administratif de veiller à ce que les droits de la défense soient respectés lorsque les autorités de contrôle prennent des décisions de sanction à l'égard des maires et adjoints ou à l'égard du conseil municipal.

Cependant, lorsque le représentant de l'Etat dispose du pouvoir d'approuver une délibération et qu'il refuse cette approbation, il le notifie à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations. La collectivité territoriale est tenue de prendre en charge ces observations[3].

C. La motivation de la procédure de contrôle.

Il est important de rappeler que l'administration malienne comme l'administration française fut longtemps dominée par le principe du secret, surtout dans les décisions qui étaient rendues par les autorités administratives en France avant 1979. Peu de textes imposaient expressément la motivation des actes administratifs.

Il est intéressant d'observer l'état du droit du droit administratif français avant la loi du 11 juillet 1979[4], concernant les actes motivés.

Dans la France d'avant 1979, le Conseil d'État s'était toujours opposé à reconnaître l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions, comme principe général du droit. « …les décisions des autorités administratives n'ont pas, en règle générale, à être motivées »[5]; et « s'il

[1] Guy Melleray, op.cit., p. 120.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294, alinéa 2.

[4] Voir Loi française n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

[5] CE, 10 février 1978, *Rischmann,* n° 96495, *Rec.* p. 685., cité par Jean-Marc Sauvé, Intervention de Jean-Marc Sauvé, lors du 27e colloque des instituts d'études judiciaires organisé le 10 février 2012 à Amiens sur le thème : *la motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux,* https://www.conseil-

est fait exception pour les décisions des autorités collégiales, en raison notamment de leur mode de fonctionnement et de la nature de leurs attributions, la motivation n'est obligatoire, lorsque la décision émane d'une autorité personnelle, qu'autant qu'elle est expressément prévue par les textes… »[1].

Mais à partir de la fin des années 1970, le pouvoir législatif, soucieux de garantir les droits des administrés face à l'administration, a profondément modifié la donne, en posant dans l'article 1er de sa loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, l'obligation de motivation des décisions individuelles défavorables, notamment de celles qui infligent des sanctions. En outre, le Conseil d'Etat français a donné à ces dispositions une réelle portée concrète[2]. Le législateur français de 1979 a entendu imposer à l'autorité administrative qui prononce une sanction : « l'obligation de préciser elle-même dans sa décision les griefs qu'elle entend retenir à l'encontre de la personne intéressée, de sorte que cette dernière puisse à la seule lecture de la décision qui lui est notifiée connaître les motifs de la sanction qui la frappe »[3].

Cette loi a donc opéré un bouleversement puisque désormais les actes devaient trouver une justification en fait et en droit. Tous les actes dont l'absence de motivation est constatée, sont donc susceptibles d'être annulés par le juge administratif.

Le législateur malien qui s'est inspiré de ce dispositif français, oblige l'administration malienne à motiver ses décisions[4]. Ainsi, les arrêtés ministériels de suspension des conseils municipaux

---

etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-motivation-des-sanctions-administratives#27, consulté le 22 novembre 2019.

[1] Voir Conseil d'Etat, 2 / 6 SSR, du 7 juillet 1978, 01593, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/, consulté le 22 novembre 2019.

[2] Jean-Marc Sauvé, https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-motivation-des-sanctions-administratives#27, op.cit., consulté le 22 novembre 2019.

[3] Voir CE, 23 mars 2005, *Stilinovic*, n° 264005, *Rec*. p. 954., cité par Jean-Marc Sauvé, https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-motivation-des-sanctions-administratives#27, op.cit., consulté le 22 novembre 2019.

[4] Toutefois, il faut souligner que le législateur malien ne pose pas un principe général de motivation des décisions de l'Administration centrale et de l'administration territoriale : il énumère (en l'occurrence, les arrêtés ministériels de suspension et les décrets de dissolution des conseils municipaux) un certain nombre de décisions qui dorénavant, devront être motivées, les solutions acquises précédemment n'étant pas remises en cause.

doivent être motivés[1]. De la même façon, le Conseil des Ministres est tenu de motiver le décret de dissolution qu'il prononce contre un conseil municipal[2]. Deux raisonnements peuvent ainsi être retenus : d'une part, l'exigence de la motivation en ce domaine découle logiquement du respect de la prescription législative. La juridiction administrative veille donc au respect de ce principe et annule toute mesure lorsqu'il est reproché par exemple, à un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales ou à un décret du conseil de ministres attaqué, de ne pas révéler les motifs de suspension ou de dissolution, lequel reproche peut être regardé comme une violation de la prescription législative. D'autre part, cette exigence tient également au respect des droits de la défense. Ainsi, un arrêté préfectoral prononçant la suspension provisoire d'un conseil municipal pour une durée inférieure à un mois doit être motivé[3].

Ainsi donc, les lois de 2017 actuellement applicables comportent des articles qui accordent une latitude au représentant de l'Etat malien d'édicter des décisions de contrôle à l'égard des collectivités territoriales. Toutefois, quelle que soit la latitude d'action accordée par le législateur de 2017, le représentant de l'Etat est tenu au respect de certaines règles. L'autorité de contrôle est ainsi tenue de procéder à des consultations avant de prendre une décision, rarement tenue de donner un caractère contradictoire à la procédure d'élaboration de sa décision, rarement tenue enfin de la motiver.

Ainsi, un conseil communal, de cercle ou régional est obligatoirement consulté pour la réalisation de tout projet d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou d'organisme public ou privé sur le territoire de la commune[4], du cercle[5] ou de la Région[6].

[1] Selon l'article 9 de loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, *« La suspension est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région, pour une durée qui ne peut excéder trois (3) mois* octobre *»*.

[2] L'article 10 Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 :*« La dissolution est prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres »*.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 8.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 8.

[5] Ibid., op.cit., article 98.

[6] Ibid., op.cit., article 166.

SECTION II : La persistance des mesures de tutelle

Les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 ont donc opéré un réaménagement du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes. La décentralisation malienne a été renforcée par l'octroi d'une large autonomie de gestion aux collectivités territoriales. Le contrôle de l'Etat est allégé. Le préfet perd donc tout pouvoir d'annuler lui-même les actes illégaux des autorités locales.

Le pouvoir de décider de la validité des actes des collectivités territoriales appartient désormais, en principe, à la juridiction administrative, qui exerce en toute indépendance, a posteriori, un contrôle de légalité. Le nouveau dispositif institué par les lois du 02 octobre 2017 place donc le juge administratif malien au centre de la procédure de contrôle a posteriori qui sera la seule à « jouer désormais »[1]. Mais, le contrôle a posteriori connaît quelques exceptions. En effet, certains actes relèvent encore du pouvoir d'approbation préalable du représentant de l'Etat. Ces actes soumis à approbation préalable sont limitativement énumérés par la loi[2]. Les collectivités territoriales peuvent toujours déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation.

Dès lors, on peut admettre qu'au-delà du changement de statut théorique du contrôle, cette révolution annoncée et saluée n'est pas totale.

En effet, non seulement la tutelle n'a pas disparu (Paragraphe I), mais le pouvoir du juge administratif paraît loin d'être exclusif (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le maintien de la tutelle

En effet, l'institution demeure par-delà l'effacement du mot qui la désigne. C'est la volonté du législateur malien. On peut distinguer plusieurs hypothèses.

[1] On s'inspire ici de l'analyse d'Alain Richard à propos de la future loi française n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Voir Alain Richard, J.O débats AN Tome 1 P. 55 session extraordinaire 1980-1981. Annexe au procès-verbal français, de la séance du 24 juillet 1981.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

A. La tutelle budgétaire.

Tout d'abord, le législateur du 02 octobre 2017 soumet les budgets des collectivités territoriales à l'approbation du représentant de l'Etat[1]. L'approbation de tutelle est ainsi nécessaire quand l'objet de la délibération porte notamment sur le budget etle compte administratif[2]. Les budgets des organes exécutifs des collectivités territoriales sont également soumis au visa du contrôle financier[3].

En outre, le régime financier issu de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 se fonde totalement sur les principes du droit budgétaire définis par la loi n° 2013-031 du 23 juillet 2013 portant code de transparence dans la gestion des finances publique au Mali[4]. Là aussi, le législateur énonce une liste ouverte des principes de la tutelle à respecter. Il s'agit des principes du droit budgétaire applicables aux collectivités territoriales et qui sont : l'annualité, l'unité, l'universalité, l'antériorité, la sincérité, l'équilibre du budget, la légalité de l'impôt et la spécialité des crédits[5].

Cela dit, une fois adopté, un budget d'un conseil territorial est donc soumis par le maire ou le président du conseil territorial à l'approbation du représentant de l'Etat. Celui-ci a le même pouvoir d'action que le conseil territorial à bien des égards. Par exemple, en cas d'un budget voté en déséquilibre, le représentant de l'Etat le renvoie à la collectivité territoriale qui est obligée de se saisir pour en délibérer une seconde fois dans un délai indiqué. Si l'équilibre et le délai légal ne sont pas respectés, le représentant de l'Etat règle le budget.

Ainsi donc, à bien lire les dispositions de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le champ d'application de la tutelle est finalement extensible et son contenu est très fort.

[1] Loi n°2017-051 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23, 96 et 164.

[2] Les délibérations des collectivités territoriales portant sur ces matières citées plus haut sont, on le verra, exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat. Code des collectivités territoriales du Mali, article 23 pour les communes, 96 pour les cercles et 164 pour les régions. À ces matières, s'ajoutent l'aliénation des biens du patrimoine et les emprunts de plus d'un an.

[3] Décret n°2019-05 87/p-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, article 19 alinéa 2.

[4] Code des collectivités territoriales du Mali, article 213.

[5] Ibid., article 214.

B. La tutelle sur les organes.

L'Etat dispose, même après la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, d'un important pouvoir de tutelle sur les organes des collectivités territoriales. Ce pouvoir sera utilisé afin d'éviter que, principalement, la continuité de l'Etat ou des services publics ainsi que le maintien de l'ordre public soient mis à mal par l'abstention fautive des autorités territoriales ou par des blocages institutionnels.

Le législateur de 2017 soumet les organes des collectivités territoriales à un régime de tutelle. Un conseil communal peut ainsi être suspendu ou dissous[1]. Plus largement, l'article 299 de la loi n°20177-051 du 02 octobre 2017 précise que le « contrôle des organes des Collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés ». On peut y voir une sorte de pouvoir disciplinaire même si chaque conseil territorial est composé de membres élus par les électeurs[2].

C. Les décisions en matière d'urbanisme

Par ailleurs, si les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 semblent ne pas prévoir grand-chose en matière d'urbanisme, les collectivités territoriales restent soumises aux règles résultant de la loi n°02-016/ du 03 juin 2002 fixant les règles générales de l'urbanisme et du décret n°05-115/P-RM du 9 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisme en République du Mali.

L'article 1er de cette loi n°02-016/ du 03 juin 2002 fixant les règles générales de l'urbanisme, définit l'aménagement du territoire comme « le cadre général du développement national et régional » et le « développement urbain » comme « le cadre général du développement des localités définies comme urbaines ».

Son article 2 dispose que le « Schéma d'aménagement du territoire constitue le cadre spatial de l'aménagement urbain, il définit les réseaux de transport, de télécommunication et de

[1] Voir par exemple la commune, les articles 8 et 9 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

[2]Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles, 3 pour la commune, 79 pour le conseil pour le cercle et146 pour la région.

communication sur l'ensemble du territoire national » et précise que ce schéma « définit également la hiérarchie des villes et le cadre de développement »

En effet, cette loi n°02-016/ du 03 juin 2002 ne tient pas les collectivités territoriales totalement à l'écart du processus. Au contraire, elle prévoit que « la conception et la mise en œuvre du Schéma d'Aménagement du Territoire au niveau des collectivités territoriales décentralisées relèvent au niveau de la région de l'Assemblée Régionale, au niveau cercle du Conseil de cercle, au niveau de la commune du Conseil communal »[1].

Cependant, un certain nombre de conditions sont exigées des collectivités territoriales pour concevoir et mettre en œuvre l'aménagement des territoires locaux.

D'abord, le « contrôle de la conception et de la mise en œuvre de l'Aménagement du Territoire des collectivités territoriales relève des autorités de tutelle »[2].

Ensuite, « Toute opération de lotissement est subordonnée à l'obtention de :

- l'autorisation préalable délivrée par le Directeur Régional de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- l'autorisation définitive délivrée par le Gouverneur de Région ou du District de Bamako »[3].
Certes, cette autorisation s'inscrit dans un délai[4] indiqué, mais l'autorisation préalable ne peut également être accordée que si le projet de lotissement est conforme aux prescriptions du Schéma Directeur d'Urbanisme, du Plan d'Urbanisme Sectoriel rendu exécutoire et couvrant la zone proposée pour l'opération ou d'un programme de développement local[5].
Il est donc incontestable que la conception et la mise en œuvre de la conception et la mise en œuvre du Schéma d'Aménagement du Territoire par les collectivités territoriales décentralisées sont limitées dans leur existence et dans leur portée.

[1] Loi n°02-016/ du 03 juin 2002 fixant les règles générales de l'urbanisme article 3.

[2] Voir l'article 4 de la loi n°02-016/ du 03 juin 2002 fixant les règles générales de l'urbanisme prévoit que

[3] Décret n°05-115/P-RM du 9 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisme, article 7.

[4] Selon l'article 8 : « Le dossier fait l'objet d'un avis notifié par écrit au pétitionnaire dans un délai de trente (30) jours à compter de sa réception ».

[5] Ibid., article 9.

D. Le pouvoir de substitution (hors tutelle budgétaire)

Par ailleurs, il a paru sage au législateur de maintenir le pouvoir substitution du préfet sur les collectivités territoriales lorsqu'est en cause un motif supérieur d'intérêt général. Aussi, même après les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017, le pouvoir de substitution a été maintenu au bénéfice du représentant de l'Etat[1].

En France, le Conseil constitutionnel a validé une telle prérogative applicable à l'identique au Mali dont il a parfaitement résumé la finalité : elle permet au représentant de l'Etat de « pourvoir sous le contrôle du juge, à certaines difficultés administratives résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées normalement compétentes lorsque cette décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois »[2].

Par exemple, en matière de police, on l'a dit, le législateur permet au représentant de l'Etat de se substituer au maire en cas de carence de sa part, après mise en demeure restée infructueuse, pour prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la tranquillité publique[3]. Il en est de même lorsque le maintien de l'ordre public est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes.

Le préfet est donc autorisé à exercer, par arrêté motivé, au lieu et place du maire concerné les pouvoirs que celui-ci détient en vertu de la loi[4].

L'attribution au maire, mais aussi au président du conseil de cercle ou régional d'un pouvoir de police s'est donc accompagnée d'un pouvoir de substitution au profit du préfet en cas de carence de l'exécutif (le maire ou le président du conseil de cercle ou de région).L'article 300 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi que « en cas de défaillance de l'autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, le Représentant de l'Etat doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les

[1] Voir article 74 de la loi n°2017- 053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako et 300 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

2 Voir Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, *https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82149DC.htm,* consulté le 03 octobre 2019.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[4] Ibid.

mesures de police nécessaires ». Elle peut également intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée[1].

En France, le Code général des collectivités territoriales prévoit une telle prérogative identique à celles du Mali. Par exemple, l'alinéa 1 article L. 2215-1 du CGCT français dispose ainsi que « la police municipale est assurée par le maire, toutefois : « le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ». L'alinéa 2 de cet article précise que « Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'Etat dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23 ».

En conséquence, la commune française, comme la commune malienne conserve la responsabilité de la mesure prise, car le préfet agit au nom de la commune.

L'arrêt du Conseil d'Etat français du 14 mars 1986 est édifiant à cet égard. La responsabilité de la commune est engagée si « l'insuffisance de mesures de prévision et de prévention prises par la commune, a constitué une faute de nature à engager sa responsabilité vis à vis des victimes dans les circonstances de l'affaire, et compte tenu, tant de l'importance du développement de la station de sports d'hiver, que de la gravité des risques encourus »[2].

De ce jugement, il ressort que le fait que la responsabilité de l'Etat soit engagée par son retard à délimiter les zones exposées aux risques naturels, « n'est pas de nature à exonérer la commune de la responsabilité qu'elle encourt, du fait de ses obligations en matière de police de la sécurité »[3]. La commune conserve donc la responsabilité de la mesure prise.

[1] Loi n°2017- 053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[2] CE, 14 mars 1986, commune de Val d'Isère c/Mme BOSVY, cité par https://www.mementodumaire.net/responsabilites-du-maire-2/r6-jurisprudence-et-responsabilites-du-maire-en-matiere-de-risques-majeurs/#a2, consulté le 28 janvier 2021.

[3] Ibid.

Paragraphe II : Le pouvoir du juge administratif ne semble pas exclusif

Le nouveau dispositif institué par les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 place le juge administratif au centre de la procédure de contrôle a posteriori[1] qui sera pratiquement la seule à jouer désormais vis-à-vis des actes locaux.

Le législateur 2017 précise qu'il consiste « en la vérification de la légalité »[2] qui signifie le respect du principe de la hiérarchie des normes ou de l'Etat de droit. Il implique que les actes des autorités territoriales doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures. En ce sens, lorsque le juge administratif va statuer en contentieux objectif, il mettra nécessairement en œuvre le principe de légalité et réalisera alors, lorsque son contrôle est efficace, la pleine soumission des collectivités territoriales au droit.

Reprenons et examinons les trois caractéristiques du contrôle institué en 2017 :

- Un contrôle a posteriori

Le contrôle s'exerce « a posteriori »[3], c'est-à-dire après que les délibérations des conseils territoriaux soient devenues exécutoires dès leurs publications[4], s'il s'agit des délibérations soumises à cette obligation.
Mais, le principe du contrôle ne s'exerce pas seulement « a posteriori ». Il consiste à « l'exclusion de toute appréciation d'opportunité » en « la vérification de [la] légalité »[5] des actes locaux, précise expressément l'article 23 de la loi 2017-052 du 02 octobre 2017.

- Un contrôle de légalité

Alors que l'ancienne tutelle portait à la fois sur la légalité, c'est-à-dire la conformité aux règles de droit et, souvent en pratique sur l'opportunité des actes locaux, le nouveau contrôle est présenté par les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 comme étant exclusif de toute

[1] Loi 2017-05 2 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23.

[2] Ibid.

[3] Loi 2017-05 2 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23.

[4] Loi 2017-05 1 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23, 96 et 167

[5] Ibid.

considération d'opportunité. En tout cas, c'est ce que prévoit clairement l'article 23 de la loi 2017 -052 du 02 octobre 2017 : « le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité ». Il « s'exerce à posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi ».

- Un contrôle juridictionnel

Sauf dérogation expresse prévue par la loi, seul le tribunal administratif peut, on l'a dit, annuler les actes des autorités décentralisées.

On peut considérer que le législateur 2017 identifie ce contrôle au contrôle de légalité qui signifie le respect du principe de la hiérarchie des normes ou de l'Etat de droit. Il implique que les actes des autorités territoriales doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures. En ce sens, lorsque le juge administratif va contrôler, dans le cadre d'un contentieux objectif, la légalité des actes locaux, il réalisera alors, la pleine soumission des collectivités territoriales au droit.

Cependant, bien qu'il puisse être accordé au juge administratif de soumettre l'administration locale au respect du droit, on s'aperçoit que le dispositif de contrôle institué par les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 risque de laisser un rôle marginal au juge administratif.

En disposant que le représentant de l'Etat[1] contrôle la légalité des actes de la collectivité territoriale[2] et défère au tribunal administratif les délibérations qu'il estime contraires à la légalité, le législateur malien de 2017 a institué un contrôle administratif et juridictionnel de légalité a posteriori, à charge pour le juge administratif, saisi par le préfet d'un acte estimé illégal, d'en prononcer le cas échéant l'annulation. Il semble que le juge administratif ait a priori un rôle central.

L'article 295 prévoit un certain nombre d'éléments du contrôle des actes locaux qui contribuent à mettre en place une étape précontentieuse ou « non contentieuse » en obligeant le préfet à communiquer avec la collectivité territoriale concernée les observations sur les actes qu'il estime contraires à la légalité, et le cas échéant, à l'informer de son intention de déférer l'acte considéré au tribunal administratif.

[1] Code des collectivités territoriales du Mali, article 293.

[2] Ibid. Par collectivité territoriale, il faut entendre les régions, les cercles et les communes et le district de Bamako.

Il semble donc que le législateur ait institué cette obligation dans le souci d'écarter non seulement les contentieux inutiles mais également les saisines inutiles du juge administratif. Cette solution fait intervenir deux organes différents pour exercer le contrôle de légalité :

- au représentant de l'Etat, la mission de surveillance et de vérification de la légalité des actes des collectivités territoriales. De fait, le législateur semble, par cette solution, instaurer un dialogue constructif entre les collectivités et les représentants de l'Etat en charge du contrôle de légalité. Ces derniers pourront apporter des conseils aux collectivités, pour qu'elles puissent modifier leurs actes et les rendre conformes à la légalité. Néanmoins, le législateur accorde la possibilité de saisir le tribunal administratif au moyen du déféré.
- au tribunal administratif, le soin de statuer au contentieux sur la légalité des actes et en prononcer, le cas échéant, l'annulation.

Ainsi, le législateur soumet les actes des collectivités territoriales maliennes au contrôle du représentant de l'Etat, chargé d'en apprécier la conformité à la loi et qui peut, à ce titre, en provoquer l'annulation en saisissant le juge administratif.

Finalement, les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 dissocient le contrôle du représentant de l'Etat du contrôle du juge administratif. Les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 prévoient donc deux phases d'appréciation portée sur la légalité des actes locaux transmis caractérisées par :

- La marge de manœuvre préfectorale

- L'intervention du juge administratif.

Ainsi, le représentant de l'Etat ne défère pas automatiquement à la juridiction administrative les délibérations qu'il estime contraires à la légalité. Mais, il procède d'abord à une phase précontentieuse[1].

A ce sujet, certains juristes français, à propos de la France de 1982, accueillent cette phase précontentieuse avec beaucoup de réticence. En tout cas c'est le cas d'Evelyne Severin lorsqu'elle observe qu'il est difficile au juriste de ne pas « considérer que tout procédé de règlement de conflit non conforme à ce mode [juridictionnel] constitue, sinon une déviance, du

[1] Code des collectivités territoriales du Mali, article 295.

moins anormale, inachevée, et de valeur juridique inférieure à celle de la décision juridictionnelle »[1].

Marc Olivier, estime que « cette réticence est d'autant plus grande que [la] phase non contentieuse [du contrôle] échappe, pour une large part, à l'analyse du juriste [français] »[2] et « de façon plus large, à l'analyse de l'observateur extérieur »[3].

Cependant, Serge Regourd semble avoir une opinion différente lorsqu'il affirme que « la régulation administrative du contrôle de légalité ne se fait ni par une application mécanique de la règle, ni dans sa méconnaissance systématique »[4].

Et, Jean-Claude Hélin et René Hostiou ne disent pas autre chose lorsqu'ils écrivent que « si l'essentiel de la régulation se déroule hors du juge, elle ne se déroule pas pour autant complètement hors du droit. Elle n'est pas nécessairement l'occasion de consensus ambigus, le lieu caricatural des compromissions, le régime de l'arbitraire, ou d'une légalité à géométrie variable »[5].

La doctrine malienne ne s'est pas penchée sur ce rôle ambivalent du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes car le nouveau contrôle est trop récent. Mais, la loi n°2015-051 du 02 octobre 2017 a bien juridictionnalisé le contrôle avec un déclenchement par le représentant de l'Etat.

Le contrôle exercé par les deux organes n'est pas forcément successif. En effet, la phase administrative suffit à marquer la fin du contrôle dès lors que l'acte pris par l'autorité locale est reconnu légal par le représentant de l'Etat ou si l'acte illégal est modifié par la collectivité locale en fonction des observations du représentant de l'Etat[6]. Le juge administratif n'intervient que

[1] Evelyne Severin, *Une approche socio-juridique des procédés non juridictionnels de traitement des conflits privés : aspects théoriques et méthodologiques*, in Recherches économiques et sociales, services des études et de la recherche du commissariat au plan n°16, 4e trimestre 1985, La doc.fr, pp. 49 et ss.

[2] Marc Olivier, Thèse de droit public, *Condition et compétences préfectorales*, soutenue le 3 décembre 2005 à l'université de Lumière Lyon 2, p. 352.

3 Pierre Contet, *Les préfets face aux juges : l'émergence d'une nouvelle régulation du pouvoir local*, p. 582., cité par Marc Olivier, op.cit., p. 352.

[4] Serge Regourd, *L'organisation territoriale issue de 1982, un bilan critique*, p. 7., cité par Marc Olivier, Cahiers français, n° 318, janvier-février 2004, p. 352.

[5] Jean-Claude Hélin et René Hostiou, *Réactiver le rôle du juge administratif* ? Ibid., p. 342.

[6] Code des collectivités territoriales du Mali, op.cit., article 295.

lorsque le contrôle du représentant de l'Etat ne suffit pas à rendre l'acte conforme à la loi[1]. Cela justifie le rôle très limité du contrôle du juge sur les collectivités territoriales.

Cependant, le juge administratif joue un rôle fondamental dans la décentralisation territoriale.

En France, ce rôle du juge français dans le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales a conduit certains observateurs à dire que le représentant de l'Etat était « le véritable organe du contrôle »[2] et que le juge administratif se trouvait finalement « cantonné à un rôle d'ultime recours »[3].

On reconnaît là en fait le point de vue de Jean-François Lachaume, à propos du contrôle organisé en France en 1982 : « le contrôle exercé par le représentant de l'Etat [est] le véritable organe de contrôle de la légalité »[4] et, ajoute-t-il, le juge administratif se retrouve finalement cantonné au rôle d'ultime recours[5].

Pour Jacques Caillosse, « plutôt que de déférer au juge compétent les actes qu'il estime illégaux, les commissaires de la République semblent jouer un autre jeu dans lequel ils récupèrent une part de leurs anciens pouvoirs de tutelle, ceux que le législateur avait prétendu supprimer. En réalité les représentants de l'Etat ne saisissent le juge qu'en dernière minute lorsque les tractations préalables portant sur la règle juridique elle-même ont échoué »[6].

Des élus français ont exprimé leur soulagement à propos de la réduction du poids du contrôle sur les collectivités territoriales françaises. Pour le sénateur français Hoeffel, « la reconnaissance par la jurisprudence du Conseil d'Etat d'un dialogue entre le préfet et les autorités locales, et d'une pratique extra-contentieuse de concertation et d'échange sur la légalité de actes, explique dans une large mesure le jugement positif porté par les élus locaux

[1] Les cas de défaut de réponse dans le délai imparti par la loi et les cas de traitements non appropriés aux observations formulées par le représentant de l'Etat peuvent ainsi conduirece dernier à saisir le juge administratif. Voir loi n°2017-05 1 du 02 octobre 2017, article 295 alinéa 3.

[2] Marc Olivier, Thèse op.cit., p. 353.

[3] Ibid.

[4] Jean-François Lauchaume, *Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées,* R.F.D.A 1985, pp.529-540, cité par Marc Olivier, Ibid., p. 353.

[5] Ibid.

[6] Jacques Caillosse, *La décentralisation mode d'emploi,* R.D.P., 1988, pp. 1229-1249. Voir également Jacques Caillosse, *Un déféré préfectoral pour faire quoi* ? *Pouvoirs locaux* n°44, mars 2000, pp. 52-58.

sur le contrôle de légalité ». En France comme au Mali, il apparaît que les élus ruraux préfèrent le dialogue discret avec le préfet au contrôle juridictionnel.

Ils préfèrent traiter avec un préfet ou un sous-préfet qu'ils connaissent et qui les connaissent, qui connaissent les difficultés de l'action locale plutôt que d'être cités devant les juridictions.

Le Sénat français a fait sien les positions des élus ruraux. Selon Alain Delcamp, les représentants de l'Etat « font, dans la conception sénatoriale, partie de la société locale. Ils sont les alliés plutôt que les adversaires des élus locaux face à un « Leviathan central » … l'administrateur local est celui qui conseille, adapte, voire ferme les yeux si la règle, trop uniforme, s'adapte mal »[1]. En, 1979, le sénateur Lionel de Tinguy affirmait en ce sens que « mieux vaut admettre, dans les cas difficiles, un dialogue loyal entre le représentant de l'Etat et les élus locaux et échapper aux rigidités inéluctables des sentences »[2] et que l'« immense majorité d'entre eux[les élus locaux] n'a nullement contesté le principe de l'intervention préfectorale et encore moins réclamé qu'elle fut remplacée par celles des juges »[3].

En conséquence, il y a donc un rôle limité voire marginalisé de la juridiction administrative en matière de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

[1] Alain Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Thèse droit, Paris, 1978, préf. G. Dupuis, Economica, 1991, p. 791. Voir également Alain Delcamp, *Les nouvelles conditions du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales*. Commentaire de la loi n°82-263du 22 juillet 1982, A.J.D.A 20 septembre 1982, pp.500-509.

[2] Lionel de Tinguy cité par Marc Olivier, Ibid., p. 353.

[3] Ibid.

Conclusion du Titre II

Nous arrivons ainsi au terme de ce Titre II destiné à faire une réflexion plus générale sur l'évolution historique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, sur les choix opérés par les différents législateurs maliens.

On peut retenir tout d'abord que la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales a ouvert la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des collectivités territoriales maliennes. On relève que cette grande loi inaugurale de la décentralisation territoriale au Mali consacre seulement le principe du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. La loi n°95-034 du 12 avril 1995 qui la complète, fixe le régime et les modalités du contrôle et opère le transfert de l'exécutif du cercle et de la région au profit d'un élu local.
Nous avons vu que ce régime est repris par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui abroge la loi n°95-034 du 12 avril 1995.
Cependant, nous avons remarqué qu'avant ces lois maliennes du 11 février 1993, du 12 avril 1995 et du 12 avril 2012, les collectivités territoriales étaient soumises à la tutelle de l'Etat organisée par une pluralité de textes. Elle était, on l'a vu, régie par la loi du 2 mars 1966 citée plus haut, par des textes issus de la réforme administrative de 1977 et par le décret n°31 P.G.-R.M. du 31 janvier 1980 déterminant les conditions de nomination et les attributions des autorités administratives du district de Bamako. Nous avons constaté que ces textes attribuaient la tutelle des collectivités territoriales aux différentes autorités administratives de l'Etat malien. Nous avons constaté également que le Parti Unique intervenait dans le choix des organes et le contrôle des actes des collectivités territoriales.

Toutefois, nous avons vu que la loi du 11 février 1993 proclame le principe du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales, puisque cette proclamation constitue l'objet de l'article 18 du chapitre V de cette loi consacré à la tutelle des collectivités territoriales. Désormais, les collectivités territoriales maliennes sont soumises à une tutelle classique.

On a ainsi constaté que la loi n°95-034 du 12 avril 1995 puis la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales prévoient les modalités de contrôle des actes des autorités décentralisées et désignent les différentes possibilités qui s'offrent au représentant de l'Etat dans l'exercice de ses missions. Il s'agit de l'assistance-conseil, de la tutelle a priori

ainsi que de la tutelle a posteriori et de l'inspection. On constate que l'assistance-conseil comme modalité de contrôle des collectivités territoriales est une nouveauté introduite au Mali par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales.

Toutefois, on remarque que les pouvoirs reconnus à l'autorité de tutelle sont importants. Si l'autorité de contrôle peut apporter l'assistance-conseil aux autorités décentralisées, on a constaté que la modalité la plus forte de la tutelle a priori est encore prévue dans un certain nombre de cas importants dans la vie des collectivités territoriales maliennes : l'autorisation préalable. On a relevé que cette situation n'est pas forcément favorable à la construction du principe de libre administration des collectivités territoriales. La décentralisation est donc appelée à avoir un nouveau souffle.

En dernier lieu, on a constaté qu'en 2017, les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 ont opéré des réaménagements du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales au Mali.

Conclusion de la Première partie

Au niveau conceptuel, l'existence du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales assure incontestablement une cohérence interne. Les différents choix de contrôle opérés par le législateur se composent d'éléments de nature différente, mais, ceux-ci s'ordonnent autour d'un principe fondamental dont la formulation est simple même s'il semble difficile à mettre en œuvre : contrôler au nom de l'unité du pays et de l'intérêt général les organes et l'activité des collectivités territoriales décentralisées.

Ce principe donne au contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales ses caractères permanents[1] et il ne peut qu'être inégalitaire souvent puisqu'il faut faire primer le caractère unitaire et l'intérêt général sur les autres considérations. Pourtant, ce contrôle doit se concilier avec le principe de libre administration des collectivités territoriales qui est aussi un principe consacré par la loi.

Il ressort de l'association du principe de contrôle et de celui de la libre administration que le contrôle de l''Etat sur les collectivités territoriales, s'il constitue une obligation législative, ne peut pas être le même que celui qui existe dans une relation hiérarchique, car tout en maintenant le caractère unitaire de l'Etat, il doit respecter la libre administration des collectivités territoriales.

Le cadre du contrôle de légalité étant posé, quels parcours techniques empruntent les décisions des collectivités territoriales depuis leur émission par les organes élus jusqu'à leur annulation éventuelle par le juge ?

Dans les développements qui vont suivre, nous allons constater qu'un certain nombre de dispositions prévoient les procédés actuels du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

[1] Mais les modalités du contrôle peuvent évoluer.

SECONDE PARTIE : LES PROCÉDÉS ACTUELS DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU MALI

L’édiction d’un acte juridique est la marque des pouvoirs attribués aux élus locaux. Mais cet acte reste soumis au contrôle de l’Etat, qui s’inscrit dans un but de protection de l’intérêt général et traduit la subordination directe des collectivités territoriales à la volonté générale de l’Etat.

Mais, le choix de la décentralisation ayant impliqué la reconnaissance, à côté de l’Etat, de personnes publiques autonomes chargées des compétences administratives[1], les collectivités territoriales ont acquis le droit de s’administrer librement par des conseils élus[2].

Cependant, les collectivités territoriales exercent leurs activités « sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi »[3]. Les représentants de l'Etat dans les collectivités territoriales conservent toujours la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Mais, l’exercice du contrôle allégé désormais, revêt diverses formes : les représentants de l'Etat exercent le contrôle des collectivités territoriales et leur apportent l'appui-conseil conformément aux textes en vigueur. De plus, dans l'exercice du contrôle des collectivités territoriales, les représentants de l'Etat requièrent, en tant que de besoin, l'avis des services compétents.

Afin d’étudier les procédés actuels du contrôle de l’Etat sur les collectivités territoriales, nous analyserons successivement :

- Les différents types de contrôle de l’Etat sur les collectivités territoriales (Titre I).
- La portée du contrôle de l’Etat sur les collectivités territoriales (Titre II).

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales,* P. U. F., édition 2018, p. 14.

[2] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 5.

[3] Ibid., article 20.

TITRE I : LES DIFFERENTS TYPES DE CONTROLE DE L'ETAT

Si chaque collectivité territoriale est autonome dans sa gestion, il n'en demeure pas moins que les compétences s'exercent « sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions fixées par la loi »[1]. Ce contrôle a pour objet de veiller au respect de la légalité par les autorités décentralisées dans l'exercice des compétences qui leur sont transférées. Il s'agit notamment d'un contrôle de l'Etat sur les actes et sur les organes des collectivités territoriales.

La loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 établit clairement la distinction en précisant dans son article 21 que « Le contrôle des Collectivités territoriales s'exerce sur les organes délibérants et exécutifs ainsi que sur leurs actes ».

Il invite donc à étudier successivement le contrôle de l'Etat sur les organes des collectivités territoriales (Chapitre I) et le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales (Chapitre II).

[1] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, article 20, alinéa 1er.

CHAPITRE I : LE CONTROLE SUR LES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Tous les organes des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle sur les autorités décentralisées, prévu en particulier par l'article 299 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2O17 qui consacre son chapitre II au « contrôle des organes des collectivités territoriales », peut prendre différentes modalités : suspension ou dissolution, révocation, démission et substitution.

Les conseils communaux, de cercle ou régionaux peuvent ainsi être suspendus ou dissous[1]. Les maires, présidents de conseil ou régionaux et leurs adjoints ou vice-présidents peuvent être suspendu ou révoqués[2]. Ils peuvent tous être démis de leurs mandats pour inéligibilité ou incompatibilité ainsi que (notamment) dans l'hypothèse où ils auraient refusé sans excuse valable de remplir une des fonctions à eux dévolues par les textes en vigueur[3].

Toutefois, dans toutes les hypothèses où l'Etat agit à l'égard des organes délibérants, il ne peut exercer qu'une tutelle sur les autorités décentralisées car il n'y a pas de lien hiérarchique entre les autorités de l'Etat et les conseils locaux.

Cependant, la situation semble un peu plus délicate lorsque l'Etat agit à l'encontre des maires, et des adjoints.

En effet, ainsi que l'indiquent Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, « le pouvoir central intervient indistinctement en qualité d'autorité chargée du contrôle des exécutifs des collectivités territoriales (les maires et leurs adjoints notamment), qui agissent en tant que représentants des communes, mais aussi en qualité d'autorité hiérarchique à l'égard du maire ou des adjoints agissant en tant que représentants de l'Etat »[4].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 8 pour le conseil communal, 81 pour le conseil de cercle et 148 pour le conseil régional.

[2] Ibid., les articles 55 pour le maire, 128 pour le président du conseil de cercle et 195 pour le président du conseil régional.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 18 pour le conseil communal, 91 pour le conseil de cercle et 158 pour le conseil régional.

[4] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 209.

Mais dans tous les cas, précisent-t-il, « le contrôle sur les personnes des collectivités territoriales est radical, car il peut priver les élus de leur mandat pourtant obtenu au suffrage universel »[1].

Les conditions qui entourent les prérogatives étatiques et le recours au suffrage universel pour faire désigner de nouveaux administrateurs font que cette tutelle est sans doute indispensable, face notamment aux éventuels dérapages[2].

L'élection et/ou les décisions prises par les organes locaux peuvent ainsi être annulées, ouvrant alors la voie à une période transitoire, au cours de laquelle une autorité intérimaire et en attendant son installation, le maire sortant ou à défaut son adjoint dans l'ordre d'élection, expédie les affaires courantes[3]. Le président du conseil de cercle ou régional est soumis aux mêmes conditions[4]. Cette voie transitoire s'achève par une nouvelle élection démocratique.

Avant d'analyser les modalités exactes du contrôle sur les organes (Section II), il convient au préalable d'évoquer les modalités de désignation et les règles de fonctionnement des organes des collectivités territoriales de droit commun (Section I).

Nous examinerons, dans des développements à part, le contrôle des organes du district de Bamako (Section III), qui présente des tempéraments.

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 209.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., l'article 11.

[4] Ibid., les articles 84 alinéa 4 pour le conseil de cercle et 151 et alinéa 4 pour le conseil de région.

SECTION I : Les modes de désignation et les règles de fonctionnement des organes des collectivités territoriales de droit commun

Les organes des collectivités territoriales sont de deux sortes : les assemblées locales qui ont le pouvoir délibérant et qui sont élues au suffrage universel (Paragraphe I) et les exécutifs locaux qui disposent de la réalité des compétences (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le choix des organes délibérants des collectivités territoriales maliennes

Les organes délibérants des collectivités territoriales constituent un symbole de la décentralisation[1] parce qu'ils sont officiellement reconnus par la loi selon laquelle « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus »[2]. En effet, c'est par cette reconnaissance juridique que les organes délibérants manifestent toute l'originalité des collectivités territoriales qui contrairement aux établissements publics ne sont pas enfermés dans le cadre du principe de spécialité et disposent d'une marge d'action suffisante pour traiter des affaires locales[3]. C'est ainsi que le législateur malien de 2017 a retenu une formulation identique pour toutes les collectivités territoriales selon laquelle le conseil « règle par ses délibérations les affaires propres »[4] de leurs compétences.

La loi (et donc l'Etat) ayant rendu uniforme le droit des organes délibérants, elle distingue cependant le mode d'élection du conseil municipal de ceux du conseil de cercle et du conseil régional. Il convient de voir ce mode d'élection avant de préciser les règles de fonctionnement imposées par l'Etat.

[1] Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De la Motte, Charles-André Dubreuil, op.cit., p. 89.

[2] Constitution du Mali du 25 février 1992 op.cit., article 98 ; voir aussi, l'article 5 de la loi du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[3] Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot De la Motte, Charles-André Dubreuil, op.cit., p. 89.

[4] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, article 4.

A. Le mode de désignation des organes délibérants

Au Mali, la démocratie locale s'exprime généralement par l'élection des organes délibérants, selon des modes de scrutin différents selon les collectivités territoriales. Cette règle générale est consacrée par la Constitution malienne du 25 février 1992 puisque son article 98 dispose que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions fixées par la loi ». Les élections locales résultent donc de la Constitution et de la loi et donc de l'Etat. Les élus locaux sont ainsi désignés dans le cadre de la loi.

En dehors de ce principe commun, l'étude des modalités des élections locales exige d'opérer une distinction selon la collectivité territoriale considérée en raison des régimes électoraux retenus pour chacune d'entre elles. Sont donc étudiés le conseil communal (1), le conseil de cercle et le conseil régional (2).

1. L'élection des conseils communaux

Les élections au conseil communal ont lieu dans les conditions fixées par la loi électorale[1]. La composition et le mode d'élection des conseils communaux varient en fonction de la population de la commune dont le nombre résulte de la loi[2]. Cependant, celle-ci pose quelques principes communs tels que la durée du mandat fixé à cinq ans[3] ou encore le renouvellement intégral[4] des conseils municipaux au suffrage universel direct.

Chaque conseil communal du Mali comprend de onze à quarante-cinq membres selon l'importance de la population de la commune telle qu'elle est comptabilisée à l'issue du recensement fait par l'Etat[5]. Les deux extrêmes pris en considération étant les communes de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 4.

[2] Ibid., article 5.

[3] Ibid., article 7. L'article 191 de la loi n°2018-014 du 23 avril 2018 portant modification de la loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale dispose également que « *Les Conseillers des Collectivités territoriales sont élus au suffrage universel direct pour cinq (5) ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel* ».

[4] Le renouvellement intégral est notamment exigé par l'article 191 du code électoral malien selon lequel même si le « *conseil municipal a été élu en cours de mandat* » général, « *il est renouvelé intégralement sur tout le territoire malien* » à l'expiration de la période de cinq ans et à une date fixée par décret pris en conseil des ministres.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 6.

dix mille habitants et celles de deux cent mille habitants et au-dessus. Le respect de ces chiffres lors de la détermination du nombre d'élus à désigner est impératif puisqu'une élection prévoyant la désignation d'un nombre de conseillers communaux supérieur à celui fixé par la loi sera jugée nulle. Le nombre qui détermine la composition des conseils communaux favorise nettement les petites communes. Le but du législateur est de permettre une meilleure représentation des petites communes[1].

2. Le déroulement de l'élection du conseil communal

L'élection du conseil communal se fait dans chaque commune. Selon les dispositions de l'article 87 du code électoral du Mali, le « scrutin a lieu un dimanche ». Toutefois, en cas de nécessité et hormis le cas de l'élection du Président de la République, le scrutin peut se tenir tout autre jour de la semaine. C'est donc l'Etat qui décide du déroulement du scrutin.

Selon les dispositions de l'article 191, « les Conseillers des Collectivités territoriales sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel ». Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation[2]. L'attribution des sièges s'effectue selon la règle de la plus forte moyenne[3]. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu cinq pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges[4]. En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptible d'être proclamé élu[5]. Le nombre de conseillers à élire par commune, par cercle, par région et par district est fixé par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale[6]. Ce dernier dispositif du code électoral est repris par la loi n°2017-

[1] L'article 5 du code des collectivités territoriales fixe la composition des conseils communaux et favorise nettement les plus petites : Communes d'au plus 10 000 habitants, 11 conseillers ; Communes de 10.001 à 20 000 habitants, 17 conseillers ; Communes de 20.001 à 40 000 habitants, 23 conseillers ; Communes de 40.001 à 70 000 habitants, 29 conseillers ; Communes de 70.001 à 100 000 habitants, 33 conseillers ; Communes de 100.001 à 150 000 habitants, 37 conseillers ; Communes de 150.001 à 200 000 habitants, 41 conseillers ; Communes de plus de 200 000 habitants, 45 conseillers.

[2] Code électoral du Mali, article 191.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

051 du 02 octobre 2017[1]dont l'article 5 prévoit, rappelons-le, que le nombre minimum de conseillers communaux, c'est-à-dire la composition du conseil communal par commune de plus de dix mille habitants[2], est de onze alors que le nombre maximum, c'est-à-dire la composition du conseil communal par commune de plus de deux cent mille habitants[3], est de quarante-cinq conseillers[4].

Par ailleurs, les candidats à l'élection au conseil municipal sont soumis au respect de certaines conditions relatives à l'éligibilité, à la compatibilité ou à l'inéligibilité. Suivant l'article 191 de la loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale, « sont [ainsi] éligibles au conseil communal, au conseil de cercle, au conseil régional, au conseil de District, tous les électeurs âgés de vingt et un (21) ans l'année du scrutin ».

Toutefois certaines personnes, en raison de leurs fonctions, sont inéligibles aux conseils communaux. Sont ainsi inéligibles aux conseils des collectivités territoriales « - les fonctionnaires auxquels leurs statuts particuliers enlèvent le droit d'éligibilité ; - les personnes dispensées de subvenir aux charges des collectivités territoriales ; - les membres des autorités administratives indépendantes ; - les personnes secourues de façon permanente par la collectivité ou par l'assistance sociale »[5]. Sont également inéligibles pendant l'exercice de leurs fonctions et les six (6) mois qui suivent la cessation de leurs fonctions dans la collectivité territoriale « - les comptables des deniers de la Commune, du Cercle, de la Région ou du District ; - les ingénieurs et techniciens des travaux publics ; - les agents chargés d'une circonscription territoriale de voirie »[6]. S'ajoutent à cette liste, « les agents salariés de la Commune, du Cercle, de la Région ou du District, à l'exception des personnes qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la collectivité territoriale

[1] L'article 6 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le nombre de conseillers à élire est fixé par arrêté du ministre chargé de l'Administration territoriale dès la publication des résultats du dernier recensement administratif ».

[2] C'est le chiffre de la population à prendre en compte pour la détermination du nombre de conseillers à élire est celui du dernier recensement administratif publié. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 5 alinéa 2.

[3] Ibid.

[4] Loi 2017-052 du 02 octobre 2017 op.cit., article 5.

[5] Loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale, article 194.

[6] Ibid., article 195.

qu'à raison des services qu'ils sont appelés à lui rendre dans l'exercice de cette profession, les enseignants et les agents de santé des collectivités territoriales ; - les Directeurs des Agences de Développement Régional et les agents comptables desdites agences; - les fonctionnaires de l'Etat mis à la disposition des collectivités territoriales »[1], ainsi que « les entrepreneurs desdites collectivités [qui sont déclarés] inéligibles pendant « la durée de leur contrat de prestation de service avec les collectivités territoriales de Commune, de Cercle, de Région ou du District et les six (6) mois qui suivent la fin de leur contrat »[2].

Le mandat de conseiller de collectivité territoriale est donc incompatible avec les fonctions énumérées ci-dessus. Et selon l'article 199 de la loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale « tout conseiller qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouverait dans un cas d'incompatibilité, doit opter, dans un délai de trente (30) jours, entre sa fonction et son mandat ». Dans tous les cas, passé ce délai, « il est déclaré démissionnaire de son mandat, soit d'office, soit sur la réclamation de tout électeur »[3]. S'agissant, en particulier, des conditions requises pour être électeur, l'autorité de contrôle veillera à ce que les candidats aient la nationalité malienne et aient dix-huit ans révolus, jouissant de leurs droits civiques et politiques et ne tombant pas sous le coup des interdictions prévues par la loi ou prononcées par le juge et inscrits sur la liste électorale[4].

Des dispositions juridiques régissent également l'élection des conseils de cercle et des conseils régionaux. Mais, nous allons voir qu'avant les lois n°2017-051 052 et 053 du 02 octobre 2017, les règles relatives au mode d'élection du conseil de cercle et du conseil régional étaient distinctes de celles du conseil communal.

3. L'élection des conseils de cercle et de région : du suffrage universel indirect au suffrage universel direct

Depuis l'adoption des lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017, le législateur malien ne fait aucune distinction entre l'élection des conseillers de cercle et celle des conseillers de région. Le mode de scrutin des deux collectivités territoriales est le même ; il convient donc de regrouper l'étude de l'élection du conseil de cercle et celui de l'élection du conseil régional.

[1] Loi n°2016-048 du 17 octobre 2016, article 195.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 199 (nouveau).

[4] Ibid. article 29.

Cependant, les règles qui régissent les conseils territoriaux depuis 2017 n'ont pas toujours été constituées par une catégorie homogène : en effet, nous allons voir maintenant que le mode d'élection du conseil de cercle et du conseil régional était distinct du mode d'élection du conseil communal avant cette date.

a. L'élection des conseillers de cercle et de région avant 2017.

Les élections au conseil de cercle et de région ont lieu dans les conditions fixées par le code électoral. Selon l'article 205 du code électoral n°06-044 du 4 septembre 2006 modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la n°2013-017 du 21 mai 2013, « conformément aux dispositions des collectivités territoriales, les conseillers de cercle, de région et du district de Bamako sont élus au suffrage indirect pour une durée de cinq ans ».

De même, l'article 75 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995disposait que« Dans chaque cercle est institué un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein au scrutin secret par les Conseils Communaux »[1] . Ces représentants du conseil communal au conseil de cercle étaient élus au cours de la séance inaugurale du conseil communal[2].

Le nombre de représentants par conseil communal était fixé comme suit :

- communes de moins de vingt mille habitants : deux représentants ;
- communes de vingt mille à cinquante mille habitants : trois représentants ;
- communes de cinquante un mille à cent mille habitants : quatre représentants ;
- communes de plus de cent mille habitants : cinq représentants[3].

On peut observer que le territoire de chaque cercle était découpé en circonscriptions électorales (les communes). Le principe était simple : chaque commune devait élire un certain nombre de conseillers communaux pour former le conseil de cercle. Dès lors, les cercles à population différente pouvaient avoir sensiblement le même nombre de conseillers de cercle. Cela pouvait poser un problème de représentativité des communes dans le cercle. Et on pouvait ainsi douter

[1]…repris à l'identique par l'article 80 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui l'a l'abrogé.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

de l'existence d'une réelle égalité de fait dans un système où certaines communes peuvent être surreprésentées.

Le mode d'élection des assemblées régionales était différent également du régime de 2017. Dans chaque région, il était ainsi institué une assemblée régionale composée de « membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils des cercles de la région »[1] d'après la loi n95-034 du 12 avril 1995. Le nombre de représentants par conseil de cercle était fixé comme suit :

- cercle de moins de cent mille habitants : 2 représentants.
- cercle de cent mille un à deux cent mille habitants : 3 représentants.
- cercle de plus de deux cent mille habitants : 4 représentants[2].

L'élection de chaque assemblée régionale par les conseils de cercles de la région consacra ainsi la notoriété de ce type d'élection au suffrage indirect au Mali[3] : le principe était que chaque cercle élit un certain nombre de conseillers de cercle pour la région. Ainsi donc, les conseillers régionaux et les conseillers de cercle étaient « élus au suffrage indirect »[4].
Dès lors, on peut, comme pour la représentation des communes dans les conseils de cercle, douter de l'existence d'une réelle égalité de fait dans ce système où certains cercles pouvaient être surreprésentés.
Cependant, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 dont les solutions sur ce point sont reprises par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, a substitué l'expression « le conseil régional » à celle d'« assemblée régionale ». Et le « conseil régional » n'est plus élu par les conseils de cercles de la région. Mais, ce changement n'est pas majeur puisque la loi n°2012-007 du 7 février 2012 prévoyait toujours que « les représentants du Conseil communal au Conseil de cercle sont élus [au suffrage universel indirect] au cours de la séance inaugurale du Conseil communal dans les mêmes conditions que les adjoints[5] du maire »[6].

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 123.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Selon l'article 48 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 « *le maire et ses adjoints […] sont élus par le Conseil communal en son sein au scrutin uninominal* ».

[6] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 80 alinéa 2.

C’est donc avec la loi électorale n°2018-014 du 23 avril 2018 portant modification de la loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 et les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017que les élections des collectivités territoriales ont changé considérablement de nature.

b. L’élection des conseillers de cercle et de région depuis 2017.

Désormais, l’article 191 de cette loi électorale n°2018-014 du 23 avril 2018 portant modification de la loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 prévoit que « les Conseillers de toutes les collectivités territoriales sont élus au suffrage universel direct ».
De même, l’article 79 de la n°2017-051du 02 octobre 2017prévoit que « Dans chaque Cercle, il est institué un Conseil de Cercle composé de membres élus par les électeurs du Cercle ». Et l’article 146 de la même loi dispose que dans chaque région, « il est institué un Conseil régional composé de membres élus par les électeurs de la Région ».

Ainsi donc, les conseils communaux, les conseillers de cercles et les conseillers régionaux sont tous élus[1] au « suffrage universel direct »[2]. L’élection du conseil de cercle et du conseil régional obéit ainsi aux mêmes principes au niveau des modalités d’élection. Autrement dit, les organes délibérants du conseil de cercle et du conseil régional sont composés des membres élus par les électeurs résidant dans le cercle pour le conseil de cercle[3] et dans la région pour le conseil régional[4].
Quant au nombre de conseillers à élire, il est fixé par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale dès la publication des résultats du dernier recensement

[1] On peut donc constater qu’à la différence de la commune, l’histoire de l‘élection au suffrage universel direct au niveau des collectivités territoriales de région et de cercle est récente. Il faut dire, rappelons- le, qu’elle est liée à la politique de régionalisation et de l’aménagement du territoire nationale introduite par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 et reprise par les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017.

[2] Loi électorale n°2018-014 du 23 avril 2018 portant modification de la loi n°2016-048 du 17 octobre 2016, article 191.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 79.

[4] Ibid., article 146.

administratif[1]. Ce nombre de conseillers de cercle varie de 27 pour les cercles de plus cent mille habitants à 41 conseillers pour les cercles de plus trois cent mille habitants.

Désormais, le conseil de cercle se compose ainsi comme suit :

- cercle de plus de cent mille habitants : 27 conseillers
- cercle de cent un mille à deux cent mille habitants : 33 conseillers
- cercle de deux cent mille un trois cent mille habitants : 37 conseillers
- cercle de plus de trois cent mille habitants : 41 conseillers.

La composition du conseil régional est différente de celle du conseil du cercle. Le nombre de conseillers régionaux varie ainsi de 33 conseillers pour les régions de plus de deux cent mille habitants à 45 pour les régions d'un million d'habitants.

Le conseil de régional se compose ainsi comme suit :

- région de plus de deux cent mille habitants : 33 conseillers
- région de deux cent mille un à cinq cent mille habitants : 37 conseillers
- région de cinq cent mille habitants un à un million d'habitants : 41 conseillers
- région de plus d'un million habitants : 45 conseillers.

Les membres du conseil régional portent le titre de « conseillers régionaux »[2]. Ceux du conseil de cercle portent le titre de « conseillers de cercle »[3]. Si, on l'a dit, ces conseillers de cercles et régionaux sont élus au suffrage universel direct[4], ils le sont au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel[5]. Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. L'attribution des sièges s'effectue selon la règle de la plus forte moyenne[6]. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu cinq pour cent (5%) des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles, 6 pour le conseil communal, 79 pour le conseil de cercle et 146 pour le conseil régional.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 79.

[4]Loi n°2018-014du 23 avril 2018 portant modification de la n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale, article 191.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

En cas d'égalité des suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus[1].

Par ailleurs, il faut souligner que les mandats des conseillers de cercles et de conseillers régionaux s'inscrivent dans une durée. Cette durée de mandat est caractérisée par une grande uniformité pour toutes les collectivités territoriales. Elle est fixée par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et conformément aux conditions fixées et par la loin°2018-014 du 23 avril 2018 portant modification de la n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale. La durée est fixée à cinq ans pour le conseil de cercle[2]. Il en est de même pour le conseil régional[3]comme pour le conseil communal[4]comme indiqué avec un système de renouvellement intégral des conseillers tous les cinq ans (renouvellement quinquennal)[5]. Cette durée était fixée également à cinq ans dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995[6] reprise par la loi n°2012-007 du 7 février 2012.

Toutefois, si la durée des mandats territoriaux reste fixée à cinq ans, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit la possibilité de les proroger de six mois par décret motivé pris en conseil des ministres[7]. En cas de nécessité, ils peuvent faire l'objet d'une seconde prorogation de six mois par décret motivé pris en conseil des ministres[8]. Les règles relatives aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités des conseils de cercle et de région sont les mêmes et dans l'ensemble comparables aux élections communales. Les élections au conseil communal, de cercle et de région résultent ainsi de la loi.

[1] Loi n°2018-014du 23 avril 2018 portant modification de la n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale, article 191.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 80.

[3] Ibid., article 147.

[4] Ibid., article 7.

[5] Code électoral, op.cit., l'article 191.

[6] Selon l'article 7 de cette loi n°95-034 du 12 avril 1995 « le mandat du Conseil est de cinq ans ». L'article 76 prévoyait que « le mandat du Conseil de cercle est de cinq ans » et selon l'article 124, « le mandat de l'Assemblée Régionale est de 5 ans ». Ces articles sont repris respectivement par la loi n°2012-007 du 7 février 2012, en ses articles 7 pour le conseil communal, 81 pour le mandant du conseil de cercle, et 148 pour le conseil régional.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les articles 7 pour le conseil communal, 80 pour le conseil de cercle et 147 pour le conseil régional.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les articles 7 pour le conseil communal, 80 pour le conseil de cercle et 147 pour le conseil régional.

En ce qui concerne le vote, les électeurs sont convoqués et la date du scrutin est fixée par un décret pris en conseil de ministres et publié au journal officiel soixante jours au moins avant la date des élections[1].

Ainsi donc, la durée du mandat des conseils territoriaux est uniforme pour toutes les collectivités territoriales maliennes ; elle est fixée à cinq ans depuis 1995 et cette durée est actuellement inscrite aux articles[2] 80 pour le cercle et 147 pour la région dans la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Cette durée de cinq ans est jugée plus compatible avec « les exigences d'une démocratie qui interdiraient des mandats trop longs, et avec celles d'une périodicité raisonnable, mais aussi avec les besoins d'une gestion qui doit permettre à un organe d'engager et de voir se réaliser tout ou partie de son programme électoral »[3].

Au regard de ce qui précède, nous retenons que c'est l'Etat (la loi) qui fixe le mode d'élection et la durée des conseillers de cercle et de région. Aussi, nous constatons que les élections ont changé de nature depuis loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et conformément aux conditions fixées et par la loin°2018-014/ du 23 avril 2018 portant modification de la n°2016-048 du 17 octobre 2016 portant loi électorale : tous les conseillers des collectivités territoriales sont élus au « suffrage universel direct ».

Mais, à la différence de la commune, on observe que l'histoire de l'élection au suffrage universel direct au niveau des collectivités territoriales de région et de cercle est récente. Il faut dire, rappelons-le, qu'elle est liée à la politique de régionalisation et de l'aménagement du territoire nationale introduite par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 reprise par les lois n°2017-051 et 02 du 02 octobre 2017.

Ces lois de 2012 et de 2017 prévoient ainsi la régionalisation, transformant les « assemblées régionales »[4] en « conseil régional » et disposant d'un conseil régional élu au suffrage universel

[1] Loi électorale n°06-44 du 4 septembre 2006 modifiée par la loi n°2011-85 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013, article 85.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 op.cit., article 7 pour la commune.

[3] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 236.

[4] Elus au suffrage universel direct, les membres du conseil de cercle gardent cependant leur titre de conseillers de cercle, le conseil de cercle est dirigé par le président du conseil de cercle élu : sur la base des résultats définitifs des élections de cercle, est investi président de conseil de cercle le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 79 et 123.

direct et d'un exécutif élu : le président de l'assemblée régionale devient le président du conseil régional. Si cette dernière innovation est immédiate, l'élection au suffrage universel direct n'est pas encore effective dans les régions et dans les cercles.

Maintenant, la question qui se pose est celle de savoir quelles sont les règles qui encadrent le fonctionnement des collectivités territoriales ?

B. Le fonctionnement des organes des collectivités territoriales.

Comme il a été vu précédemment, c'est le législateur et donc l'Etat qui est compétent pour instituer un conseil territorial et fixer ses modalités d'élection. Nous avons vu également que la composition et la désignation des membres d'un conseil territorial varient en fonction de l'importance de la collectivité. On pourrait ajouter que les conseils territoriaux sont composés d'un nombre de membres qui tient compte de la démographie, mais aussi du territoire, sans qu'ils soient « pléthoriques au point d'être ingouvernables »[1].

Par ailleurs, comme « on ne peut délibérer seul »[2], les organes délibérants des collectivités territoriales maliennes sont nécessairement collégiaux. Se pose alors la question de leur fonctionnement, de leur réunion et de leur mode de décision.

En effet, nous allons voir que deux grands principes d'organisation dominent cette question. Le premier consiste à laisser les collectivités territoriales organiser leur propre fonctionnement au nom de la libre administration. Chaque conseil territorial établit ainsi « son règlement intérieur au cours de la première session qui suit son installation »[3]. Le second cherche à fixer un cadre juridique qui encadre le fonctionnement des collectivités territoriales. Les conseils territoriaux doivent ainsi avoir des sessions et être convoqués pour les réunions. Le nombre de conseillers doit être également suffisant pour que le conseil puisse délibérer valablement. Toutes ces règles doivent être présentées car elles peuvent faire l'objet d'un contrôle de la part du représentant de l'Etat, au-delà du fait qu'elles encadrent le fonctionnement des collectivités territoriales maliennes.

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 278.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 27 pour les communes, 99 pour les cercles et 167 pour les régions.

1. Le règlement intérieur.

Cet instrument de fonctionnement interne des collectivités territoriales trouve son origine au sein de l'assemblée nationale et dont l'organisation est prévue par la Constitution du 25 février 1992[1]. Le règlement intérieur est donc une pratique relativement ancienne prévue également par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales qui avait reconnu le caractère contraignant de ce document en imposant à chaque collectivité territoriale l'obligation de rédiger un règlement intérieur. Chaque « conseil Communal établi [ssait] son règlement intérieur »[2]. La règle n'était pas différente pour le conseil de cercle et pour l'assemblée régionale. Si bien que ces conseils établissaient leurs règlements intérieurs[3] également. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 confirme cette règle en prévoyant que chaque conseil territorial établit son règlement intérieur[4]. Mais, si cette dernière prescription ne correspond qu'à la consécration d'un acquis, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit une innovation : elle impose à chaque conseil territorial nouvellement élu d'établir son règlement intérieur au cours de la première session qui suit son installation[5]. Cette règle s'applique également au conseil de cercle et au conseil régional qui sont tenus d'établir leurs règlements intérieurs au cours de la première session qui suit leurs installations[6].

Bien que la loi ne le prévoit pas expressément, on suppose que tout manquement à l'obligation d'établir un règlement intérieur, comme toute violation de règlement intérieur peuvent être invoqués devant le juge administratif. Le règlement intérieur est donc un acte produisant des effets juridiques[7].

Voyons maintenant le cadre juridique qui régit les sessions et les convocations des réunions.

[1] Constitution du Mali du 25 février 1992, op.cit., article 68.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 37.

[3] Ibid., article 153.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 27 pour le conseil communal, 99 pour le conseil de cercle et 167 pour la région.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 27.

[6] Ibid., les articles 99 pour le conseil de cercle et 167 pour la région.

[7] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 290.

2. Les sessions et leur durée.

Le législateur de 2017 distingue deux types de sessions : les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires.

Les sessions ordinaires sont au nombre de quatre. Un conseil territorial doit ainsi se réunir au moins une fois par trimestre depuis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Pour les communes, l'article 28 de cette loi prévoit que « le Conseil communal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre ».

Dans le même ordre d'idées, le conseil de cercle et le conseil régional se réunissent en session ordinaire une fois par trimestre[1]. La durée de chaque session ne peut excéder cinq (5) jours[2].Elle peut être prorogée avec l'accord du Représentant de l'Etat dans le Cercle pour deux (2) jours au plus. Toutefois, la session au cours de laquelle sont discutés le budget et le compte administratif peut durer dix (10) jours au plus[3].

S'agissant des sessions extraordinaires, la loi ne donne aucune précision quant à leur nombre. Elle se contente de prévoir seulement que les sessions extraordinaires peuvent être convoquées « lorsque les circonstances l'exigent »[4].

3. Les convocations.

Les sessions sont convoquées sur l'initiative du maire, du président du conseil de cercle ou du président du conseil régional[5]. Un tiers des membres des conseils peuvent demander également aux présidents des organes délibérants de convoquer le conseil[6]. Ils sont tenus, en outre, de convoquer la session à la demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale[7].

S'agissant des sessions extraordinaires, on l'a dit, la loi ne donne aucune précision quant à leur nombre. Pour les communes, elle se contente de prévoir seulement que le maire peut convoquer

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 100 pour le cercle et 168 pour la région.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid., les articles 28pour la commune, 100 pour le cercle et 168 pour la région.

[5] Ibid., les articles 28 pour la commune, 100 pour le cercle et 168 pour la région.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

le conseil communal en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent[1]. Les règles ne sont pas différentes pour les conseils de cercles et régionaux. Si bien que les présidents de ces organes délibérants peuvent convoquer leurs conseils respectifs en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent également[2].

Les convocations doivent être préparées par les présidents des organes délibérants et remises aux membres des conseils par écrit au moins sept jours francs avant la date de la première séance de la session[3]. Elles doivent indiquer la date, l'heure, le lieu de la réunion et la durée de la session. Elles doivent indiquer également les questions portées à l'ordre du jour.

En outre, le projet d'ordre du jour doit être établi par le président de l'organe délibérant. Celui - ci est tenu d'y porter les questions proposées par un tiers des conseillers ou par le représentant de l'Etat dans le cercle[4].

Par ailleurs, il existe une obligation de mentionner et de publier les convocations à un registre des délibérations coté et paraphé par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale[5].

Ces dispositions ne peuvent être modifiées que par l'Etat. Et l'autorité de contrôle veillera à ce que la convocation du conseil soit faite dans les conditions prévues par la loi et par l'autorité habilitée à convoquer.

Se posent alors les questions des séances et du quorum nécessaire à la tenue des sessions des organes délibérants.

4. Les séances et le quorum nécessaire.

En principe, les séances des conseils territoriaux sont présidées par le maire pour la commune, le président du conseil de cercle pour le cercle et le président du conseil régional pour la région.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire, la réunion est présidée par un adjoint dans l'ordre d'élection, à défaut par le conseiller le plus âgé[6]. En cas d'absence ou d'empêchement

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., l'article 28 pour la commune, 169 pour la région.

[2] Ibid., les articles 100 pour le cercle et 168 pour la région.

[3] Ibid., les articles 29 pour les communes, 101 pour le cercle et 169 pour la région.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 29 pour les communes, 101 pour le cercle et 169 pour la région.

[5] Ibid.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 35.

du président du conseil de cercle ou du conseil régional, la réunion peut être dirigée par un vice–président dans l'ordre d'élection, à défaut par le conseiller le plus âgé[1].

Lorsque les débats concernent le compte administratif du maire, du président du conseil de cercle ou du conseil régional, « le conseil élit en son sein, au scrutin secret, un président de séance »[2]. Le maire, ou le président du conseil participe aux débats, mais doit se retirer au moment du vote. Lorsque le compte administratif est adopté, le conseil communal, le conseil de cercle ou le conseil régional donne au président quitus de sa gestion[3].

Toutefois, en cas de rejet devenu définitif, le conseil territorial, après en avoir délibéré, peut demander à la section des comptes de la cour suprême la vérification de l'exécution du budget[4].

La loi n°2017-051 du 02 octobre 0217 prévoit, en outre, que l'ordre de préséance soit respecté[5] au sein d'un conseil territorial[6]. Pour la commune, cet ordre est établi comme suit : « le Maire, les adjoints dans l'ordre d'élection ; les autres conseillers suivant l'âge »[7]. L'ordre de la préséance du conseil de cercle obéit à la même règle et s'établit ainsi : « le président ; les vice-présidents dans l'ordre d'élection ; les autres conseillers suivant l'ancienneté dans la fonction, le cas échéant suivant l'âge »[8] et pour la région « au sein du Conseil régional, l'ordre de préséance est établi comme suit « le président ; les vice-présidents dans l'ordre d'élection ; les autres conseillers suivant l'ancienneté dans la fonction, le cas échéant, suivant l'âge »[9].

S'agissant du quorum nécessaire, il semble que cette question soit liée à l'idée de « la démocratie et [de] la légitimité »[10] des conseils territoriaux. Une délibération d'un conseil territorial ne serait donc pas valable lorsqu'elle a lieu en présence seulement de quelques-uns des membres. C'est la raison pour laquelle le législateur de 2017 pose l'obligation du respect d'un quorum. Ainsi, le conseil communal, le conseil de cercle ou le conseil régional ne peut

[1]Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 107 pour le conseil de cercle et 175 pour la région.

[2] Ibid., les articles 35 pour le conseil communal, 107 pour le conseil de cercle et 175 pour le conseil régional.

[3] Ibid.

[4]Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 35 pour le conseil communal, 107 pour le conseil de cercle et 175 pour le conseil régional.

[5] Ibid., les articles 30 pour la commune, 102 pour le cercle et 170 pour la région.

[6] …, pendant les réunions ou conseils territoriaux.

[7] Ibid., article 30.

[8] Ibid., article 102.

[9] Ibid., article 170.

[10] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 285.

valablement délibérer que « lorsque la majorité absolue des conseillers en exercice sont présents ou représentés à la séance »[1]. Mais, lorsqu'après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, il n'est plus exigé à la seconde pour les questions qui figuraient à l'ordre du jour de la première convocation[2].

Au regard de ce qui précède, on peut retenir, comme principe, que toute délibération adoptée sans le respect du quorum est illégale. La majorité absolue des suffrages exprimés est alors requise sur chaque délibération encore que le vote puisse ne pas être effectif en cas d'assentiment général dûment constaté. Les délibérations du conseil territorial doivent être prises à la majorité des votants[3]. Un conseiller communal empêché est autorisé à donner à un autre conseiller une procuration écrite légalisée pour voter en son nom[4]. Un même conseiller communal ne peut être porteur que d'une seule procuration[5]. Le vote des délibérations du conseil communal n'a lieu qu'au scrutin public. Le président de l'organe délibérant vote le dernier[6]. En cas de partage des voix, celle du maire ou du président est prépondérante[7]. Le vote peut, toutefois, avoir lieu au scrutin secret lorsque les trois quarts des conseillers le demandent[8].

Se pose, également, la question de la publication des décisions des organes délibérants.

5. La publication.

Pour que les délibérations des conseils territoriaux aient un sens, il semble nécessaire que les populations locales soient informées de ce qui a été adopté au cours des séances. En tout cas, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 exige, qu'après chaque session, que le conseil communal, de cercle ou le conseil régional « rédige un compte rendu qui sera affiché dans les huit jours au siège du conseil ou porté à la connaissance des habitants de la région par tout moyen de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 32 pour les communes, 104 pour le conseil de cercle et 172 pour le conseil régional.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 33 à 35 pour les communes, les articles 104 à106 pour les cercles et les articles 172 à 174 pour les régions.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid., article 34 pour le maire, 106 pour le président du conseil de cercle et 174 pour le président du conseil régional.

[7] Ibid.

[8] Ibid., article 34 pour les communes 109 pour les cercles et 177 pour les régions.

communication approprié »[1]. Ce compte rendu doit être signé par le président du conseil territorial et le secrétaire général[2].

Une particularité s'ajoute pour le compte rendu du conseil communal : il doit être porté à la connaissance des habitants de la commune par un moyen approprié notamment à travers des assemblées générales de villages, de quartiers et de fractions[3].

En outre, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit et garantit le droit d'information des habitants ou contribuables des collectivités territoriales qui peuvent demander communication à leurs frais ou consulter sur place à la mairie, au siège du conseil de cercle ou du conseil régional, les documents[4] de la session dont elle arrête la liste : il s'agit des procès-verbaux et délibérations, du budget et comptes, des arrêtés[5] ou de tout autre document non confidentiel[6].

Dans les quinze jours qui suivent la fin de la session concernée, l'autorité de tutelle doit recevoir une copie de chaque procès-verbal et de chaque délibération[7]. La date du récépissé fait foi pour le délai imparti au représentant de l'Etat dans la collectivité pour statuer sur les délibérations soumises à son approbation, exercer le contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales à lui transmis et enclencher la procédure d'annulation de ceux qu'il estime entachés d'illégalité[8].

6. Les commissions de travail.

Elles constituent des instruments de travail pour un conseil territorial. Elles ont un caractère technique et ne possèdent aucun pouvoir de décision. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi qu'un organe délibérant peut « constituer en son sein des commissions de travail

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 41 pour la commune, 113 pour le cercle et 181 pour la région.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 41.

[4] Les délibérations des conseils territoriaux et les décisions qui en sont issues peuvent ainsi faire l'objet de recours. Voir la loi n°2107-051 du 02 octobre 2017, les articles 45 pour les communes, 118 pour le cercle et 185 pour la région.

[5] …, du maire, du président du conseil de cercle ou du conseil régional.

[6] Loi n°2107-051 du 02 octobre 2017 op.cit., article 44 pour les communes, 117 pour le cercle et 184 pour la région.

[7] Ibid., les articles 43 pour la commune, 116 pour le cercle et 183 pour la région.

[8] Ibid.

chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises »[1]. Les commissions travail sont ainsi chargées dans l'intervalle de deux sessions, d'étudier les questions soumises au conseil, soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres ; par exemple, une commission des affaires culturelles ou les commissions d'appel d'offres.

Chaque commission doit désigner en sein « un président et un rapporteur, qui ne peuvent en aucun cas, être membre du bureau »[2] communal pour la commune, du bureau du conseil de cercle pour le cercle ou du bureau du conseil régional pour la région[3].

Ainsi donc, depuis les lois n°2017-051 et 052 du 02 octobre 2017, il est institué, dans chaque collectivité territoriale malienne, un conseil territorial composé des membres élus au suffrage universel direct par les électeurs[4]. Les élections ont lieu dans les conditions fixées par la loi électorale. C'est la loi, et donc l'Etat, qui impose les règles relatives à la composition et au fonctionnement de chaque conseil territorial.

Maintenant, il convient de voir les modes de désignation des organes exécutifs locaux.

Paragraphe II : Le choix des exécutifs

Les principes de la démocratie locale et de la décentralisation supposent que les dirigeants des collectivités territoriales soient élus, qu'ils aient la qualité d'autorité propres à la collectivité territoriale et qu'ils soient représentatifs[5].

Les nouvelles législations décentralisatrices généralisent la démocratie représentative au double plan de l'élection des conseils et de la désignation des exécutifs locaux par les conseils en leur sein[6]. Il est donc nécessaire de présenter les modalités d'élection de l'exécutif de la commune (A), du cercle (B) et de la région (C).

[1] Loi n°2107-051 du 02 octobre 2017 op.cit., les articles 46 pour la commune, 119 pour le cercle, et 186 pour la région.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4]… de chaque collectivité territoriale.

[5]Ibrahima Diallo, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 66.

[6] Ladislas NZe Bekale, op. cit., p. 84.

A. Les modalités de désignation de l'exécutif communal

Le maire et ses adjoints constituent « le bureau communal ». Cette expression est consacrée par les législateurs de 2012[1] et de 2017[2]. Elle sert à désigner, non pas l'ensemble des élus, mais l'ensemble constitué par le maire et ses adjoints qui sont tenus de résider dans la commune[3]. Le bureau communal est a priori l'organe exécutif de la commune puisque l'article 61 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 précise, à propos du maire, qu'il est « le chef de l'organe exécutif et de l'administration de la commune ». La séance qui suit les élections des conseillers communaux est consacrée à la formation de l'organe exécutif de la commune, c'est-à-dire, à l'installation du maire[4] et à l'élection des adjoints[5].

1. Le maire

Lors de l'installation du maire, le conseil communal doit être présidé par le plus âgé des membres du conseil communal[6]. Cette séance est soumise au contrôle du représentant de l'Etat dans le cercle, qui la convoque, assiste à la séance ou se fait représenter[7].
L'élection du maire a lieu sur la base des résultats définitifs des élections communales[8]. Est ainsi installé dans les fonctions de maire le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges[9].

Ce faisant, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 a introduit à l'époque une innovation majeure dans l'élection du maire. Cette innovation est devenue effective le 20 novembre 2016, lors de l'élection des conseillers communaux au suffrage universel direct et reprise par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. En quoi consiste cette innovation ?

[1] Loi n°2012-007 février 2012, article 48. Voir aussi la loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 48.

[2] Elle était consacrée également par la loi n°95-034 du 12 avril 1995 dont l'article 38 prévoyait que « Le Maire et ses Adjoints constituent le bureau communal ».

[3] Loi n°2012-007 février 2012, article 49. Voir aussi la loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 49.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 48.

[5] Ibid., article 73.

[6] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 50.

[7] Ibid.,

[8] Ibid.

[9] Ibid. Voir aussi la loi n°2012-007 février 2012, article 49.

Les réponses à cette question proviennent, en effet, du chapitre 2 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 reprise par la loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017 relatif au bureau communal.

Suivant la première section, et les seconds alinéas des articles 50 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 et de la loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, le maire de la commune est choisi « sur la base des résultats définitifs des élections communales »[1]. Est ainsi investi maire de la commune « le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges »[2].

Quant aux alinéas 3 de ces articles, ils prévoient qu'« en cas d'égalité entre plusieurs listes, le conseiller communal figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages est investi maire »[3].

Les aliénas 4 des mêmes articles disposent qu' « à égalité de suffrages entre plusieurs listes, le conseiller communal, tête de liste, le plus âgé est investi maire »[4].

Les alinéas 5 de ces articles déclarent, enfin, que, « la liste proclamée majoritaire lors des élections demeure pendant la durée du mandat sous réserve de changement de majorité à la suite d'élections partielles »[5].

Ces dispositions imposent donc aux conseillers communaux, un maire issu des résultats définitifs des élections communales, rappelons-le, sur le fondement de l'élection, au suffrage universel direct, du conseil communal par les électeurs de la commune[6]. Et l'innovation consiste à l'installation du maire élu, directement, par les électeurs de la commune.

Cependant, il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, les règles étaient différentes pour l'élection de l'exécutif communal dans la loi n°95-34 du 12 avril 1995. Suivant l'article 38 de loi n°95-34 du 12 avril 1995 **«** le Maire et ses Adjoints constitu[aient] le bureau communal. Ils [étaient] élus par le Conseil en son sein au scrutin uninominal. Le vote [était] secret ». Et selon l'alinéa

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 50. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 50.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 50. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 50.

[4] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 50. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 50.

[5] Ibid.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 3.

1er de l'article 39, « la séance au cours de laquelle il [était] procédé à l'élection du Maire [était] présidée par le plus âgé des membres du Conseil Communal ».

Deux grandes différences dominent cette question : la première consiste en l'élection du maire. Le maire était élu au scrutin uninominal secret. Ainsi, alors que la loi n°95-34 du 12 avril 1995 prévoyait une élection du maire au scrutin uninominal secret du conseil communal, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 introduit l'installation directe du maire sur la base des résultats définitifs des élections communales issues du suffrage universel direct.
La seconde consiste dans le vote du second et du troisième tour qui avaient lieu entre les conseillers communaux pour déclarer un maire élu. En effet, suivant l'alinéa 2 de l'article 39 de la loi n°95-34 du 12 avril 1995 « lorsqu'aucun des candidats n'obtient la majorité absolue après deux tours du scrutin, il est procédé sans désemparer à un 3ème tour à l'issue duquel le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix, est déclaré élu ». Quant à l'alinéa 3, il prévoyait qu'« à égalité de voix du 3ème tour, le candidat le plus âgé est déclaré élu ». Rien de tel avec les alinéas 3 et 4 de la loi du 7 février 2012 et de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Ainsi donc, la différence entre la loi du 7 février 2012,dont les solutions sont reprises par les lois du 02 octobre 2017, et la loi n°95-34 du 12 avril 1995 consiste dans l'élection du maire sur la base des résultats définitifs des élections communales.

Mais, deux autres constats peuvent être faits à ce niveau : d'une part, avec la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, il suffit qu'un conseiller figurant à la tête de la liste obtienne le plus grand nombre de sièges pour être investi maire. D'autre part, on ne procède plus à une reprise d'élection en cas d'égalité entre plusieurs listes. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit toujours la même réponse à cette question : « le conseiller communal figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages est directement investi maire »[1]. Et s'il doit y avoir un troisième tour en raison du fait des cas d'égalité de suffrages entre plusieurs listes, la loi dispose que « le conseiller communal, tête de liste, le plus âgé est investi maire »[2]. Enfin, la liste proclamée majoritaire lors des élections demeure pendant la durée du mandat sous réserve de changements de majorité à la suite d'élections partielles[3].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 50.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 50.

En résumé, il faut retenir que la différence entre la loi n°95-034, et la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 consiste en l'introduction d'une nouvelle procédure de mise en place du bureau communal : le maire est installé directement sur la base des résultats définitifs des élections communales issues du suffrage universel direct.
La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit également des règles relatives à l'élection des adjoints[1].

2. Les adjoints

La séance au cours de laquelle, on l'a vu, « il est procédé à l'installation du maire est convoquée par le représentant de l'Etat dans le cercle, qui assiste à la séance ou se fait représenter »[2] et veille au respect de la loi en la matière. L'élection des adjoints est donc soumise au contrôle du représentant de l'Etat qui convoque la séance d'installation des adjoints au maire. Mais, cette séance « est dirigée par le maire »[3].

Ainsi, suivant l'article 73 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « aussitôt après son installation, le maire prend fonction et assure la présidence de la séance du Conseil communal pour l'élection des adjoints »[4].

Sous la présidence du maire, les adjoints sont élus par le conseil communal en son sein au scrutin uninominal[5]. Le vote est secret[6]. Ils sont élus à la majorité absolue des votants par les membres du conseil communal[7]. Si aucun candidat n'obtient cette majorité après deux tours de scrutin, la séance peut être suspendue[8]. Dans tous les cas, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, prévoit « un troisième tour à l'issue duquel, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu »[9].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 73.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 50.

[3] Ibid.

[4] Voir aussi loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 74.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 74.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 74.

Un premier constat s'impose à ce niveau : les adjoints ne sont pas élus dans les mêmes conditions que le maire. Alors que le maire est installé sur la base des résultats définitifs des élections communales, la loi impose que les adjoints soient élus « par le Conseil communal »[1] en son sein au scrutin uninominal »[2].

Un autre constat se trouve, cette fois-ci, dans la différence entre la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et la loin°95-034 du 12 avril 1995. En effet, sous le régime de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, « les adjoints [étaient] élus dans les mêmes conditions que le Maire »[3]. De plus, certains conseillers communaux étaient élus pour être adjoints au maire dans la commune, d'autres étaient élus pour représenter la commune au sein du conseil de cercle. En effet, on l'a dit, selon l'article 75 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, dans le cercle, il était institué « un Conseil de cercle composé de membres élus en leur sein, au scrutin secret, par les conseils communaux »[4]. Ainsi donc, les règles de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 pour l'élection des adjoints sont différentes de celles qu'impose la loi[5] n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Pour les premières, les adjoints sont élus dans les mêmes conditions que le maire. Pour les secondes, le maire est installé sur la base des résultats définitifs des élections communales et les adjoints élus « par le Conseil communal »[6] en son sein au scrutin uninominal ».

Par ailleurs, sur le nombre d'adjoints, il faut dire que la compétence pour fixer le nombre d'adjoints aux maires relève de la loi qui impose un certain nombre d'adjoints que les communes ne peuvent excéder. Suivant l'article 75 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le nombre d'adjoint est ainsi fixé comme suit : «

- Communes de moins de cinquante mille habitants : trois adjoints
- Communes de cinquante mille à cent mille habitants : quatre adjoints
- Communes de plus de cent mille habitants : cinq habitants ».

On remarque donc que c'est la loi qui fixe le nombre d'adjoints. On remarque également qu'elle exige un minimum, puisqu'il y a dans chaque commune au moins trois adjoints, mais aussi un maximum avec un plafond de cinq adjoints.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 73.

[2] Ibid.

[3] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 57.

[4] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 80.

[5] Et la loi du 7 février n°2012.

[6] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 73.

Sur un autre plan, on l'a dit, l'article 48 de la loi 2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le Maire et ses Adjoints constituent le bureau communal »[1]. Mais, l'article 61 de cette loi dispose que « le Maire est le chef de l'organe exécutif et de l'administration de la commune ». Il est chargé d'exécuter les délibérations du conseil communal[2].

Les adjoints n'ont pas de compétences propres. Le maire peut cependant leur déléguer une partie de ses fonctions, mais sous sa surveillance et sa responsabilité. C'est ce que prévoit expressément l'article 72 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : « sous sa surveillance et sa responsabilité, le maire peut déléguer une partie de ses attributions et/ou sa signature à un ou plusieurs de ses adjoints »[3].

Comme il s'agit des délégations, les adjoints n'exercent d'attributions que celles confiées par le maire. « Sous l'autorité du maire, les adjoints sont [ainsi] chargés des questions suivantes : cadre de vie, voirie et urbanisme ; état civil et recensement ; affaires domaniales et foncières ; affaires économiques et financières ; affaires éducatives, sociales, culturelles et sportives ; toute autre question que le maire leur confiera »[4]. Les attributions spécifiques des adjoints sont déterminées par arrêté du maire »[5].

Ainsi donc, les adjoints semblent avoir un droit de priorité par rapport aux autres membres du conseil communal en raison du fait que c'est en « l'absence ou en cas d'empêchement de ceux-ci [que le maire peut déléguer] à des conseillers communaux »[6]. Toutefois, les adjoints n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont délégués par le maire.

Comme le maire semble avoir toute liberté pour décider de déléguer des attributions spécifiques, et bien que la loi malienne ne le prévoit pas expressément, on ne serait pas étonner de le voir retirer sa délégation de pouvoir à un ou à ses adjoints.

En tout cas en France, le retrait de délégations semble être un phénomène fréquent dans la vie des communes françaises, lorsque surgissent par exemple des différends personnels ou

[1] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 48.

[2] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 48.

[3] En l'absence des adjoints ou en cas d'empêchement de ceux-ci, le maire peut déléguer une partie de ses attributions à des conseillers communaux. Il peut déléguer également sa signature au secrétaire général de la commune dans le domaine administratif. Voir, Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 72.

[4] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 76.

[5] Ibid.

[6] Ibid., article 72.

politiques entre le maire et un ou plusieurs adjoints. Ceux-ci restent donc des adjoints privés de délégations, c'est-à-dire sans pouvoir. Mais, l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales françaises, dans sa rédaction issue de l'article 143 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dispose que « lorsque le maire a retiré les délégations qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de celui-ci dans ses fonctions ».

En outre, aux termes de ces dispositions, le Conseil d'État français a estimé dans son avis n° 031537 du 14 novembre 2012 que « si le conseil municipal se prononce contre le maintien dans ses fonctions de l'adjoint auquel le maire a retiré ses délégations et que les adjoints demeurant en fonctions sont tous pourvus de délégations, les délégations attribuées à des conseillers municipaux peuvent être maintenues, sans qu'il soit porté atteinte au droit de priorité des adjoints dans l'attribution des délégations »[1].

En revanche, le Conseil d'État français a estimé, dans ce même avis, que « si le conseil municipal se prononce pour le maintien dans ses fonctions de l'adjoint auquel le maire a retiré ses délégations, le maire est tenu de retirer sans délai les délégations attribuées à des conseillers municipaux, sauf à conférer à l'adjoint intéressé une nouvelle délégation »[2], auquel cas le juge administratif français constatera la méconnaissance du droit de priorité des adjoints dont l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales reconnaît cependant aux adjoints un droit de priorité par rapport aux autres membres du conseil municipal français.

Ainsi donc, on relève un avantage sur le fait que le conseil municipal se prononce sur le maintien de l'adjoint privé des fonctions que le maire lui avait consentie : il s'agit, ainsi que l'affirme Michel Verpeaux, de « favoriser un meilleur fonctionnement de l'exécutif municipal [français] et d'éviter le maintien en fonction d'un adjoint privé de ses délégations »[3]. Mais, notre auteur de préciser que « les délégations ne sont pas des droits mais l'expression d'une priorité donnée à certains membres du conseil municipal pour exercer des fonctions qui sont celles du maire et dans un ordre et selon des compétences choisis par le maire, sans que celui-ci soit tenu par le rang d'élection des adjoints »[4].

[1] https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000026695391, consulté le 22 juillet 2020.

[2]https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000026695391, consulté le 22 juillet 2020.

[3] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 291.

[4] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 291.

Ainsi donc, l'interprétation du Conseil d'Etat et la position de la doctrine française précisent à la fois le pouvoir du conseil municipal pour se prononcer sur le maintien dans ses fonctions d'un adjoint au maire lorsque le maire lui retire ses délégations et le droit de priorité dans ses fonctions des adjoints dans les délégations données par le maire français.

Toutefois, souvenons-nous du principe que les adjoints n'ont pas de compétences propres, c'est le maire qui peut leur déléguer une partie de ses attributions, sous sa surveillance et sa responsabilité[1]. Il s'agit des délégations d'attributions qui s'apparentent à une délégation de signature que le maire peut retirer. Cependant, maire et adjoints sont tous soumis au contrôle de l'Etat qui peut mettre fin à leurs fonctions. Ainsi, il est mis fin aux fonctions des adjoints dans les mêmes conditions que pour le maire[2]. Ils sont tous passibles des mêmes sanctions[3].

B. Les modalités de désignation de l'exécutif du cercle

L'exécutif du cercle tient son existence des lois du 11 février 1993 (modifiée), du 7 février 2012 et de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales. L'un des apports essentiels de ces lois[4] issues du processus de décentralisation territoriale a été le transfert de l'exécutif du cercle des préfets aux conseils de cercles. Elle s'inspire en cela de la loi française du 2 mars 1982 qui opéra un transfert généralisé de l'exécutif local des préfets aux présidents des conseils généraux français, c'est-à-dire l'alignement sur ce point, du statut des départements français sur celui des communes[5] françaises.

Une autre manifestation de cet alignement statutaire aura été la création des postes d'adjoints pour former, avec le président du conseil du cercle un véritable bureau du conseil de cercle[6].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 76.

[2] Ibid., article 74.

[3] Ibid. alinéa 6.

[4] Loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée op.cit., loi n°95-034 portant code des collectivités territoriales du Mali op.cit., et loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, op.cit.

[5] Olivier Gohin, op.cit., p. 122.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 121, et 122.

Au Mali d'avant 1993, le refus d'attribuer l'exécutif du cercle au président du conseil de cercle heurtait la logique de la libre administration des collectivités territoriales. On assistait alors à la mise en place d'un dédoublement fonctionnel au profit de l'autorité de contrôle (préfectorale), à la fois agent de l'Etat dans le cadre de la déconcentration et agent du cercle dans celui de la décentralisation territoriale.

C'est donc seulement par la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales que la situation a fortement évolué sur ce point essentiel, par le transfert de l'exécutif au président du conseil de cercle qui forme, désormais, avec les vice-présidents le bureau du conseil de cercle.

1. L'élection du président du conseil de cercle

L'élection du président du conseil de cercle a lieu dans les mêmes conditions que celles qui président à l'élection du maire.

Souvenons-nous que le président est issu du conseil de cercle composé de membres élus par les électeurs du cercle[1].

Suivant l'alinéa 1er de l'article 123 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « la séance au cours de laquelle, il est procédé à l'installation du Président du Conseil de Cercle est convoquée par le Représentant de l'Etat dans le Cercle, qui assiste à la séance ou se fait représenter. Elle est présidée par le conseiller le plus âgé ».

Quant à l'alinéa 2 de l'article 123 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, il déclare que l'élection du président du conseil de cercle a lieu « sur la base des résultats définitifs des élections communales ». Est ainsi « est investi Président de Conseil de Cercle le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges »[2].

Ce faisant, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 introduit une innovation majeure qui n'a eu lieu ni dans la loi de 2012 ni dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995 abrogées.

En effet, suivant l'alinéa 2 de l'article 123 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le président du conseil de cercle est choisi « sur la base des résultats définitifs des élections de Cercle ». Est

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 79.

[2] Ibid., article 123.

donc investi président de conseil de cercle « le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges »[1].

Quant à alinéa 3 de cet article, il prévoit qu' « en cas d'égalité entre plusieurs listes, est investi Président de Conseil de Cercle le conseiller de Cercle figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages »[2].

L'alinéa 4 du même article dispose qu'« à égalité de suffrages entre plusieurs listes, le conseiller de Cercle, tête de liste, le plus âgé est investi Président de conseil de Cercle »[3].

L'alinéa 5 de cet article déclare, enfin, que, « la liste proclamée majoritaire lors des élections demeure pendant la durée du mandat sous réserve de changement de majorité à la suite d'élections partielles »[4]. Cette durée du mandat correspond à celle du conseil de cercle ; elle est de cinq ans[5]. Toutefois, l'article 80 de loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 dispose que le mandat « peut être prorogé de six mois par décret motivé pris en Conseil des Ministres. En cas de nécessite, il peut faire l'objet d'une seconde prorogation de six mois par décret motivé pris en Conseil des Ministres ».

Ainsi donc, comme pour le maire, les dispositions de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 imposent aux conseillers de cercles, un président issu des résultats définitifs des élections des conseils de cercles sur le fondement de l'élection par les électeurs du cercle[6]. En d'autres termes, l'innovation consiste en l'installation du président élu directement par les électeurs du cercle.

Cependant, les règles étaient différentes pour l'élection de l'exécutif du cercle dans la loi n°95-34 du 12 avril 1995. Suivant l'article 75 de loi n°95-34 du 12 avril 1995 « dans chaque cercle [était] institué un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein au scrutin secret par les Conseils Communaux ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 123.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 123.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 80.

[6] Ibid., article 3.

Quant au bureau du conseil de cercle, l'article 105 disposait que « le bureau du conseil de cercle [comprenait] le président du conseil et deux vice-présidents. Ils [étaient] élus en son sein au scrutin uninominal par le conseil. Le vote [était] secret ».

Le président et les vice-présidents étaient élus à la majorité absolue des votants. Si aucun candidat présenté à l'élection n'avait obtenu cette majorité au premier tour, l'article 106 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 prévoyait « un deuxième tour de scrutin » et « le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix [était] déclaré élu »[1]. En cas d'égalité des voix au deuxième tour entre les candidats les mieux placés, « il [était] procédé sans désemparer à un troisième tour. Si au troisième tour les candidats les mieux placés [obtenaient] le même nombre de voix »[2], la loi n°95-034 du 12 avril 1995 déclarait « le plus âgé élu »[3].

En résumé, deux grandes différences dominent cette analyse : la première consiste en l'introduction, par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, d'une nouvelle procédure de mise en place du bureau du conseil de cercle : le président du conseil de cercle est installé directement sur la base des résultats définitifs des élections du conseil de cercle, c'est-à-dire des résultats issus du suffrage directement exprimé par les électeurs du cercle. Rien de tel dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et la loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui chargeaient le conseil de cercle d'élire son président « en son sein au scrutin uninominal »[4].

La deuxième différence correspond à la volonté de protéger le suffrage exprimé directement par les électeurs du cercle en investissant président du conseil de cercle le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges[5].

Aussitôt après son installation, le président du conseil de cercle prend ses fonctions et assure la présidence du conseil de cercle pour l'élection des vice-présidents. Les vice-présidents sont élus par le conseil de cercle en son sein au scrutin uninominal[6].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 80.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23.

[3] Ibid.

[4] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, article 105 ; loi n°2012-007 du 7 février 2012, article 122.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 123.

[6] Ibid., les articles 140 et 141.

2. L'élection des vice-présidents du conseil de cercle

Le président et les vice-présidents constituent le bureau du conseil de cercle[1]. Comme les adjoints au maire, « la séance au cours de laquelle, il est procédé à l'installation du Président »[2] et à l'élection des vice-présidents « du Conseil de Cercle est convoquée par le Représentant de l'Etat dans le Cercle, qui assiste à la séance ou se fait représenter »[3].

L'élection des vice-présidents est donc soumise au même principe qui régit l'élection du président, à l'exception du fait qu'elle est dirigée par le nouveau président installé[4].

Ainsi, suivant l'article 140 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « aussitôt après son installation, le Président du Conseil de Cercle prend fonction et assure la présidence du Conseil de Cercle pour l'élection des Vice-présidents ».

Sous la présidence du président, les vice-présidents sont élus par le conseil de cercle en son sein au scrutin uninominal[5]. Ils sont élus à la majorité absolue des votants par les membres du conseil de cercle[6] et suivant la même procédure expliquée plus haut.

Si aucun candidat n'obtient cette majorité après deux tours de scrutin, la séance peut être suspendue[7]. Dans tous les cas, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, prévoit « un troisième tour à l'issue duquel, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu »[8].

Un premier constat s'impose à ce niveau : les vice-présidents ne sont pas élus dans les mêmes conditions que le président. Alors que le président est installé sur la base des résultats définitifs des élections de cercle[9], la loi impose que les vice-présidents soient élus par « le Conseil de Cercle en son sein au scrutin uninominal »[10].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 121.

[2] Ibid., article 123.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 50.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 140.

[6] Ibid., article 141.

[7] Ibid.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, article 74.

[9] Ibid., article 123.

[10] Ibid., article 140.

Un autre constat se trouve, cette fois-ci, dans la différence entre les élections des vice-présidents des conseils des cercles dans les lois n°2017-051 du 02 octobre et les lois n°95-034 du 12 avril 1995.

En effet, sous le régime de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 repris par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 « les vice-présidents sont élus dans les mêmes conditions que le président »[1]. C'est-à-dire, ainsi que le prévoyait l'article 106 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 « les vice-présidents sont élus à la majorité absolue des votants. Si aucun candidat n'a obtenu cette majorité au premier tour, un deuxième tour de scrutin est organisé et le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu. En cas d'égalité des voix au deuxième tour entre les candidats les mieux placés, il est procédé sans désemparer à un troisième tour. Si au troisième tour les candidats les mieux placés obtiennent le même nombre de voix, le plus âgé est déclaré élu ». De plus, certains conseillers de cercle, élus dans les mêmes conditions les vice-présidents et le président, devaient représenter le cercle à l'assemblée régionale[2].

Cependant, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 introduit une innovation qui sera reprise et complétée par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : le nombre de vice-présidents passe de deux à quatre[3].

Ainsi donc, les règles de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 reprises par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 pour l'élection des vice-présidents sont différentes de celles qu'impose la loi n°2017-051[4] du 02 octobre 2017. Pour les premières, le bureau du conseil de cercle comprend le président du conseil et deux vice-présidents[5] élus dans les mêmes conditions que le président. Pour les secondes, le président est installé sur la base des résultats définitifs des élections communales et les vice-présidents élus « par le Conseil de cercle en son sein au scrutin uninominal ». En outre, le législateur du 02 octobre 2017 prévoit que le « remplacement d'un vice-président dont le poste est devenu vacant s'effectue dans les mêmes conditions que son élection »[6].

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 118.

[2] Ibid.

[3] Selon l'article 143 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, « le nombre de Vice-présidents par cercle est fixé comme suit : - cercles de moins de 100.000 habitants : 2 vice-présidents ; - cercles de 100.000 à 200.000 habitants : 3 vice-présidents ; - cercles de plus de 200.000 habitants : 4 vice-présidents ».

[4] Et la loi n°2012- 007 du 7 février 2012.

[5] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., articlé 105.

[6] Ibid.

En 2017, à la différence de la loi du 12 avril 1995 et de la loi n°2012-007 du 7 février 2012, la reconnaissance juridique, par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, des cercles s'est accompagnée par la fixation d'un plus grand nombre de vice-présidents. Cela est possible non seulement dans les cercles de plus de deux cent mille habitants, mais aussi dans les cercles dont la population est comprise entre moins cent mille à deux cent mille habitants.
L'article 142 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 fixe ainsi le nombre de vice-présidents par cercle comme suit :

- cercle de moins de cent mille habitants : 3 vice-présidents ;
- cercle de cent mille à deux cent mille habitants : 4 vice-présidents ;
- cercle de plus de deux cent mille habitants : 5 présidents.

Quel que soit leur nombre, les vice-présidents prennent rang dans l'ordre de leur élection qui constitue l'ordre du tableau. C'est ce que prévoit l'alinéa 2 de l'article142 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui précise que « l'ordre d'élection des Vice-présidents détermine la préséance ».

En outre, comme nous avons eu l'occasion de le constater et de le souligner pour les adjoints au maire, les vice-présidents n'ont pas de compétences propres, le président du conseil de cercle peut cependant leur déléguer une partie de ses fonctions, sous surveillance et sa responsabilité.

Sous l'autorité du président du conseil de cercle, l'article 143 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 charge ainsi, les vice-présidents des questions suivantes :

- aménagement du territoire et planification ;
- affaires domaniales et foncières,
- affaires éducatives, sociales, culturelles et sportives ;
- coopération avec d'autres Collectivités territoriales ;
- et toute autre question que le Président leur confiera.

En résumé, on retient que le président et les vice-présidents constituent le bureau du conseil de cercle[1]. Ils sont tenus de résider dans le Cercle[2]. Sous la présidence du président, les vice-présidents sont élus par le conseil de cercle en son sein au scrutin uninominal[3]. Ils sont élus à

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 121.

[2] Ibid., article 122.

[3] Ibid., article 140.

la majorité absolue des votants par les membres du conseil de cercle[1] et suivant la même procédure expliquée plus haut. La séance au cours de laquelle, il est procédé à leur élection est convoquée par le représentant de l'Etat dans le cercle, qui assiste à la séance ou se fait représenter[2].

Il faut retenir également que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, a fixé et augmenté le nombre de vice-présidents puisqu'il y a dans chaque cercle un minimum de trois vice-présidents, mais aussi un maximum avec un plafond de cinq vice-présidents.

Par ailleurs, on relève que les vice-présidents n'ont pas de compétences propres, c'est le président du conseil de cercle qui peut leur déléguer une partie de ses attributions, sous sa surveillance et sa responsabilité[3].
Enfin, on note que présidents et vice-présidents des conseils de cercles sont tous soumis au contrôle de l'Etat qui peut mettre fin à leurs fonctions. Ainsi, il est mis fin aux fonctions des vice-présidents dans les mêmes conditions que pour le président. Ils sont également passibles des mêmes sanctions[4].

C. L'élection de l'exécutif régional

Comme dans le cas des cercles, la loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée et reprise sur ce point par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a prévu la fin du dédoublement fonctionnel par le retrait du représentant de l'Etat des fonctions d'exécutif de la région. L'émergence de la région dans le droit des collectivités territoriales[5], à partir de 1993 pour le Mali, est sans doute d'abord celle de son président.

1. La désignation du président du conseil régional

Les dispositions relatives à la désignation et aux attributions du président du conseil de cercle sont rendues applicables à l'institution du président du conseil régional.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 141.

[2] Ibid., article 123.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 143.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 141 alinéa 6.

[5] Olivier Gohin, op.cit., p. 125.

La séance au cours de laquelle, il est procédé à l'installation du président du conseil régional est convoquée par le représentant de l'Etat dans la région qui assiste à la séance ou se fait représenter[1]. Elle est présidée par le conseiller le plus âgé[2].

Les conditions de l'élection du président du conseil régional sont calquées sur celles de l'élection du président du conseil de cercle prévues par le législateur et soumises au contrôle de l'Etat.

C'est ainsi que « sur la base des résultats définitifs des élections régionales, est investi Président du Conseil régional le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges.

En cas d'égalité de sièges entre plusieurs listes, est investi Président du Conseil régional le conseiller régional figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

A égalité de suffrages entre plusieurs listes, le conseiller régional, tête de liste, le plus âgé est investi Président du Conseil régional.

La liste proclamée majoritaire lors des élections demeure pendant la durée du mandat sous réserve de changement de majorité à la suite d'élections partielles »[3].

En cas de vacance du poste du président du conseil régional, l'article 190 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le conseiller venant après lui sur la liste majoritaire est installé dans la fonction de Président du Conseil régional ».

En outre, cet article prévoit qu'« il est procédé ainsi jusqu'à l'épuisement de la liste ». Si l'intéressé est membre du bureau du conseil régional l'article 190 dispose qu'« il est procédé à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi ». L'installation des remplaçants s'effectue dans les mêmes conditions que l'installation initiale[4].

Ainsi donc, comme pour le maire et le président du conseil de cercle, les dispositions de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 imposent aux conseillers régionaux, un président issu des résultats définitifs des élections des conseils régionaux[5], rappelons-le, sur le fondement de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 190.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 190.

[4] Ibid., article 150.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 190.

l'élection par les électeurs de la région[1]. En d'autres termes, l'innovation consiste en l'installation du président élu directement par les électeurs de la région.

Telles sont donc les règles qui régissent la désignation du président du conseil régional. Maintenant, il faut analyser celles qui prévoient l'élection des vice-présidents du conseil régional.

2. L'élection des vice-présidents du conseil régional

Le bureau du conseil régional obéit aux mêmes considérations de droit et de fait que celles exigées pour le conseil de cercle. Il est prévu par l'article 188 du code des collectivités territoriales du Mali que le « président et les vice-présidents constituent le bureau du conseil régional ». Ces élus sont tenus de résider dans la région[2].

Comme au niveau du cercle, la séance au cours de laquelle, il est procédé à l'élection des vice-présidents est convoquée par le représentant de l'Etat dans la région qui assiste à la séance ou se fait représenter. Elle est présidée par le président du conseil régional[3].

Suivant l'article 208 de la loi n°2107-051 du 02 octobre 2017 « aussitôt après son installation, le président du Conseil régional prend fonction et assure la présidence de la séance du Conseil régional pour l'élection des vice-présidents ». Il prévoit aussi que « les vice-présidents sont élus par le Conseil régional en son sein au scrutin uninominal. Le vote est secret »[4].

Les vice-présidents sont élus à la majorité absolue des votants par les membres du conseil régional[5] et suivant la même procédure analysée plus haut. Le législateur du 02 octobre 2017 prévoit que le « remplacement d'un vice-président dont le poste est devenu vacant s'effectue dans les mêmes conditions que son élection »[6]. Il prévoit également qu'il est mis fin « aux fonctions des Vice-présidents dans les mêmes conditions que pour le Président du Conseil

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 146.

[2] Ibid., article 189.

[3] Ibid., article 190.

[4] Ibid., article 208.

[5] Ibid., article 209.

[6] Ibid.

régional »[1], c'est-à-dire, la démission, la révocation et le décès[2]. Ils sont également passibles des mêmes sanctions.

Par ailleurs, la reconnaissance juridique, par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, des régions s'est accompagnée également par la fixation du nombre de vice-présidents. Cela est possible non seulement dans les régions de plus d'un million d'habitants, mais aussi dans les régions dont la population est comprise entre moins de deux cent mille à un million d'habitants.

L'article 210 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 fixe ainsi le nombre de vice-présidents par région comme suit :

- région de moins de deux cent mille habitants : 3 vice-présidents ;
- région de deux cent mille à un million d'habitants : 4 vice-présidents ;
- région de plus d'un million d'habitants : 5 présidents.

Un premier constat s'impose à ce niveau : d'une part, sous le régime de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les vice-présidents sont élus par un conseil régional lui-même élu par les électeurs de la région[3]. Elle reprend, on l'a dit, les dispositions de la loi du 7 février 2012[4]. Mais, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 se distingue de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 en raison du fait que, sous la loi n°95-034 du 12 avril 1995, les vice-présidents étaient issus d'une « assemblée régionale » elle-même composée de membres élusen leur sein au scrutin secret par les conseils des cercles de la région[5].

D'autre part, le nombre de vice-présidents du conseil régional fixé par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 est différent et plus élevé que celui prévu par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 dont l'article 211 avait fixé ce nombre comme suit : «

- régions de moins de deux cent mille habitants : 2 vice-présidents ;
- régions de région de deux cent mille à un million d'habitants : 3 vice-présidents ;
- régions de plus de région de plus d'un million d'habitants : 4 vice-présidents ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 209.

[2] Ibid., article 191.

[3] Ibid., article 146.

[4] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles 147 et 210.

[5] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 123.

On note que le nombre de vice-présidents était nettement plus élevé dans la loi n°2012-007 du 7 février 2012 que dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995 qui ne prévoyait que « deux vice-présidents »[1] par région.

Un second constat peut se trouver dans le fait que depuis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le conseil régional est directement composé de membres élus par les électeurs de la Région[2], lequel conseil régional se compose d'un minimum de 33 conseillers dans chaque région et d'un maximum de conseillers de 45 conseillers par région[3]. Désormais, le nombre de vice-présidents ne peut être fixé que par rapport à ce nouveau nombre pour les représentants des conseils régionaux. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi, on l'a dit, trois vice-présidents dans les régions de moins de deux cent mille habitants ; quatre vice-présidents dans les régions de deux cent mille à un million d'habitants et cinq présidents dans les régions de plus d'un million d'habitants[4].

Le président et ses vice-présidents constituent « le bureau du conseil régional »[5]. Les vice-présidents ne possèdent que les pouvoirs du président, qu'ils exercent par délégation.

Le principe est simple : les vice-présidents n'ont pas de compétences propres. Le président peut cependant leur déléguer une partie de ses fonctions, mais sous sa responsabilité et sous son autorité[6]. Les vice-présidents sont ainsi « chargés des questions suivantes : aménagement du territoire et planification, affaires domaniales et foncières ; affaires éducatives, sociales, culturelles et sportives ; coopération avec d'autres collectivités territoriales ; toute autre question que le Président leur confiera »[7]. « Les attributions spécifiques des vice-présidents sont déterminées par arrêté du président du conseil régional »[8].

Quels éléments peut-on finalement retenir dans l'analyse de ce paragraphe ?

De manière générale, il paraît évident que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit de grandes transformations : le cercle et la région disposent de conseils élus au suffrage universel direct ; le maire, le président du conseil de cercle et le président du conseil régional sont

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 167.

[2] Ibid., article 188.

[3] Ibid., article 146.

[4] Ibid., article 210.

[5] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 188.

[6] Ibid., article 211.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

installés directement sur la base des résultats définitifs des élections; le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges est investi maire, président du conseil de cercle ou du conseil régional, un certain nombre de questions devant être obligatoirement déléguées aux adjoints du maire et aux vice-présidents du conseil de cercle et du conseil de régional, etc.

Ce type de régime s'oppose au régime où l'exécutif de la commune, du cercle ou de la région est élu au son sein du conseil communal, de cercle ou du conseil régional au scrutin uninominal par le conseil communal, le conseil de cercle ou par l'assemblée régionale.

Et pour aller un peu plus loin, on peut ajouter que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a prévu, on l'a dit, un minimum d'adjoints, puisqu'il y a dans chaque commune au moins trois adjoints, mais aussi un maximum avec un plafond de cinq adjoints. Il en est de même pour chaque cercle et pour chaque région qui ont au moins trois vice-présidents, mais aussi un maximum avec un plafond de cinq vice-présidents.

Cela étant, si la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 est entendue comme une loi de transformation des collectivités territoriales, disposant chacune d'un conseil territorial élu au suffrage universel direct et d'un exécutif élu, l'innovation tant attendue n'est effective que pour l'exécutif communal : l'élection et l'installation du maire sont effectives depuis les élections communales du 20 novembre 2016. La mise en place du bureau communal est également effective.

Rien de tel pour le cercle et la région dont les conseillers sont en fonctions depuis 2009. En effet, depuis l'année 2009, il n'y a pas eu d'élections au conseil de cercle et au conseil régional au Mali. Pourtant, toutes les conditions de reconduction du mandat des élus locaux prévues dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 et dans la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ont été épuisées. En l'espèce, le décret n°2014-0197/P-RM du 18 mars 2014 et le décret n°2014-0810/P-RM du 23 octobre 2014 portant prorogation du mandat des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du district de Bamako ont prorogé les mandats « de six (06) mois à compter du 27 avril 2014 »[1], puis « de six mois à

[1] Décret n°2014-0197/P-RM du 18 mars 2014 portant prorogation du mandat des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du district de Bamako, article 1er.

compter du 27 octobre 2014 »[1]. On comprend alors que toutes les conditions de reconduction du mandat des élus sont épuisées.

Toutefois, lit-on dans un rapport de la commission saisie au fond publié dans la presse, en 2014, que « même si les dates pour l'organisation d'un nouveau scrutin sont techniquement tenables, il existe d'autres enjeux majeurs qui nous éloignent de cette voie »[2] du renouvellement des conseillers de cercle et des conseillers régionaux. A ce sujet, des observateurs ont évoqué des problèmes socio-politiques et sécuritaires. Dans ce sens, le décret n°2014-0197/P-RM du 18 mars 2014 et le décret n°2014-0810/P-RM du 23 octobre 2014 ont tous prorogé les mandats des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du district de Bamako en faisant référence, dans leurs préambules, à « la nécessité d'assurer une bonne organisation des élections dans le cadre du processus de réconciliation nationale »[3].

Mais, on pourrait bien sûr réfuter cette analyse en raison du fait que les élections communales ont eu lieu dans cette même période. De plus, la loi n°95-034 du 12 avril 1995 reprise par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 a prévu la mise en place d'une délégation spéciale[4] en la matière. Ainsi que le constate la commission spéciale instituée à cet effet, « le cours normal des choses aurait dû conduire à l'installation de délégations spéciales »[5]. Et c'est ce que prévoit la loi n°2012-007 du 7 février 2012 dans ses articles 7 et 11 pour la commune : « le mandat du Conseil communal est de cinq ans. Toutefois, il peut être prorogé de six mois par décret motivé pris en Conseil des Ministres. En cas de nécessité, il peut faire l'objet d'une seconde prorogation de six mois dans les mêmes conditions ». Mais, « …, quand il n'est plus fonctionnel pour quelque cause que ce soit, une autorité intérimaire est mise en place dans les quinze jours pour en remplir les fonctions pendant six mois ». Une disposition similaire est prévue pour le mandat du conseil

[1] Décret n°2014-0810/P-RM du 23 octobre 2014 portant prorogation du mandat des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du district de Bamako, article 1er.

[2] https://mhttps://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

[3] Voir les derniers paragraphes des préambules des décrets n°2014-0197/P-RM du 18 mars 2014 et décret n°2014-0810/P-RM du 23 octobre 2014 portant prorogation du mandat des conseils communaux, des conseils de cercle, des conseils régionaux et du district de Bamako.

[4] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., les articles 78 pour le cercle et 126 pour la région.

[5] https://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

de cercle et du conseil régional : « lorsque le Conseil de cercle ne peut être reconstitué ou n'est plus fonctionnel pour quelque cause que ce soit, une Autorité intérimaire est mise en place »[1].

Toutefois, l'option d'une prorogation exceptionnelle des mandats de six mois au détriment de la mise en place d'une autorité intérimaire a été retenue. Le gouvernement malien de l'époque a ainsi jugé nécessaire de laisser les conseillers territoriaux continuer à administrer les collectivités territoriales.

Certains observateurs proches de la majorité présidentielle ont relevé à ce sujet, que la décision du gouvernement « de laisser continuer les élus »[2], est « réaliste, au regard de leur devoir de redevabilité »[3] et d'affirmer qu'il « n'est pas paru nécessaire d'interrompre la gestion des collectivités territoriales au profit d'une administration transitoire qui, par le passé, ne s'était pas toujours bien illustrée » [4] et de soutenir que « cette prorogation exceptionnelle permettra de ne pas dédouaner certains élus indélicats face à leur bilan »[5]. C'est plutôt la situation sécuritaire du pays que le ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, Abdoulaye Idrissa Maïga[6] a mis en avant dans la presse locale pour justifier le choix de la prorogation exceptionnelle. Pour lui, « même si les services techniques sont prêts, la situation sécuritaire, l'absence de l'Administration dans certaines localités sont de nature à susciter le report des élections. Il y a également le cas des réfugiés qui ne peuvent prendre part aux scrutins dans les circonstances actuelles »[7]. De ce point de vue, la prorogation est un moindre mal[8], a estimé le ministre.

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., les articles 81 et 86 pour le cercle et 148 et suivant pour le conseil régional.

[2]https://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

[3] Ibid.

[4]https://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

[5] Ibid.

[6]https://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

[7]https://mali-web.org/politique/assemblee-nationale-les-mandats-des-conseils-des-collectivites-exceptionnellement-proroges, consulté le 24 juillet 2020.

[8]https://maliactu.net/mali-mandat-sans-fin-des-elus-locaux-une-nouvelle-prorogation-qui-viole-les-regles/, consulté le 24 juillet 2020.

C'est donc dans ce contexte que la loi n°2012-007 du 7 février 2012 a fait l'objet de plusieurs modifications de 2012 à 2016 pour proroger le mandat des conseillers territoriaux jusqu'à la tenue, on l'a dit, des élections communales du 20 novembre 2016, puis à l'adoption de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Mais, la prorogation exceptionnelle des mandats des conseillers de cercle et de région est toujours en vigueur. Et aucune élection ou installation d'autorité intérimaire ne semble être possible en raison du contexte politique et sécuritaire que traverse le pays.

Ainsi donc, à l'issue de la présentation des modalités d'élection des organes des organes locaux, objet du contrôle de l'Etat, nous débouchons sur une certitude : l'Etat fixe et contrôle à la fois le choix des assemblées locales qui ont le pouvoir délibérant et qui sont élues au suffrage universel et celui des exécutifs locaux qui disposent de la réalité des compétences.

Après avoir présenté les modalités de désignation des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales maliennes, il convient d'étudier les modalités des contrôles qui pèsent sur eux. Il s'agit donc de prendre désormais en compte ce que l'on appelle traditionnellement la « tutelle sur les personnes ».

SECTION II : Le contrôle de l'Etat sur les organes des collectivités territoriales

Selon la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le contrôle des organes des collectivités territoriales consiste « en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés »[1].

Il s'exerce tant à l'égard des conseils délibérants que des organes exécutifs. A l'égard des fautes et/ou dysfonctionnements des organes des collectivités territoriales, l'exercice du contrôle conduit selon le cas, à la démission, la suspension, la révocation, la démission d'office, la dissolution ou la substitution, dans les conditions fixées par la loi[2].

[1] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 299.

[2] Ibid., alinéa 2.

La question est délicate lorsque l'Etat exerce le contrôle sur les autorités décentralisées défaillantes. Dans ce cas, le représentant de l'Etat semble intervenir indistinctement en qualité d'autorité chargée du contrôle, mais aussi en qualité d'autorité hiérarchique : « en cas de défaillance de l'autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, le Représentant de l'Etat doit, après mise en demeure restée sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires »[1].

La substitution prive d'une certaine manière les autorités décentralisées défaillantes de leurs mandats d'autorités élues au suffrage universel direct sachant qu'elle peut intervenir sur « la demande expresse de l'autorité décentralisée »[2]. Les cas de dissolution et de démission de tous les membres des conseils privent également ces autorités de leurs mandats d'autorités élues au suffrage universel direct et ouvrent la voie à une période transitoire[3] à la fin de laquelle il est, en principe, procédé à de nouvelles élections[4].

Ainsi donc, ces mesures de sanctions rappellent que la libre administration des collectivités territoriales s'exerce sous le contrôle de l'Etat. Ces sanctions peuvent revêtir plusieurs formes : elles peuvent être collectives (Paragraphe I) ou individuelles (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le contrôle des organes délibérants

Le contrôle de l'Etat sur les organes des collectivités territoriales témoigne de la volonté de conserver « un droit de regard »[5] sur l'exercice de leur mandat par des autorités locales pourtant élues.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales organise la suspension et la dissolution du conseil municipal (article 8), du conseil de cercle (article 81) et du conseil régional (article 148). Des cas supplémentaires doivent être évoqués.

A. La suspension et la dissolution des conseils communaux

[1] Loi n°2017- 051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 300.

[2] Ibid.

[3] Ibid., les articles 11 pour le conseil communal, 84 pour le conseil de cercle et 151 pour le conseil régional.

[4] Ibid., les articles 14 pour la commune, 87 pour le cercle et 154 pour la région.

[5] Cf. Laetitia Janicot, Michel Verpeaux, op.cit., éd.2019, p.245.

Le conseil communal peut être suspendu ou dissous[1], sans que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ne précise les motifs de cette suspension ou de cette dissolution. Elle se contente de fixer une règle générale à respecter avant toute suspension ou dissolution d'un conseil communal : il est « admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise du maire, au représentant de l'Etat dans le Cercle »[2].

En dehors de cela, la procédure de suspension est différente de celle de la dissolution.

1. La suspension

L'article 9 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit qu'elle « est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région, pour une durée qui ne peut excéder trois (3) mois ». Toutefois, on l'a dit, on ne relève aucune précision des motifs de suspension. En théorie, il ya suspension lorsqu'il y a nécessité. C'est ce que prévoyait la loi n°95-034 du 12 avril 1995 lorsqu'il disposait qu' « en cas de nécessité, il [le conseil communal] peut être suspendu par arrêté motivé du Ministre chargé des Collectivités Territoriales. Et le ministre n'avait aucune autre obligation que d'« en informe[r] le Gouvernement à sa plus prochaine session »[3].

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui l'a remplacée se contentait de prévoir la suspension (« le Conseil communal peut être suspendu ou dissout »[4]) et d'ajouter comme aujourd'hui que « dans tous les cas, le Conseil communal est admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise du maire, à l'autorité de tutelle de la Commune »[5].

Ensuite, « la suspension est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition de l'autorité de tutelle de la commune »[6]. Ces dispositions sont reprises par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, à l'exception du fait que la proposition de suspension est faite par le représentant de l'Etat dans la Région[7].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 8.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 8.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 8.

[6] Ibid., article 9.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 9.

De plus, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017[1] prévoit la gestion de la période de suspension : un conseil provisoire dont la composition et les attributions sont fixées par un décret pris en conseil des ministres expédie ainsi les affaires courantes[2]. Ce conseil provisoire couvre toute la période de suspension[3]. Une copie de l'acte de suspension (comme de dissolution) du conseil communal est transmise au haut conseil des collectivités[4]. Souvenons-nous que le haut conseil des collectivités territoriales est l'organe auquel l'article 102 de la Constitution malienne du 25 février 1992 confie la mission d'assurer « la représentation des collectivités territoriales de la République » et celle des « Maliens établis à l'extérieur ».

Par ailleurs, si le ministre en charge des collectivités territoriale dispose du pouvoir de suspendre les conseils communaux, ce pouvoir de suspension s'inscrit dans une durée qui ne peut excéder trois mois[5]. À l'expiration de ce délai, le conseil communal reprend ses fonctions[6] de droit.

Mais, en pratique, la suspension des conseils communaux aboutit généralement à la dissolution.

2. La dissolution

De même que pour la suspension des conseils communaux, le législateur de 2017 n'a pas voulu paralyser l'action publique en ne prévoyant pas la dissolution des conseils municipaux. Les dispositions de l'article 8 de la loi n°2015-051 du 02 octobre 2017, cité plus haut, prévoient ainsi que « le conseil communal peut être […] dissous ».

Toutefois, comme pour la suspension, les causes réelles de la dissolution ne sont pas précisées. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 dispose cependant que le conseil communal « est admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise du maire, au représentant de l'Etat dans le cercle »[7] comme en cas de suspension. Cette procédure est généralement suivie

[1] Comme la loi n°2012-007 du 7 février 2012.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 9, alinéa 2 ; loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 9 alinéa 2.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 9, alinéa 2 ; loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 9 alinéa 2.

[4] Ibid., article 8.

[5] Ibid., article 9.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 8.

de la dissolution. L'article 10 de loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 dispose que « la dissolution est prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres ».

En pratique, il y a dissolution lorsqu'il y a une impossibilité de faire fonctionner dans les conditions normales le conseil communal, ou quand les dissensions graves empêchent le bon fonctionnement du conseil.

Il est possible de vérifier l'exactitude de cette affirmation en prenant en compte l'histoire de certaines communes maliennes qui ont fait l'objet de dissolution et les raisons qui ont conduit l'Etat à procéder de la sorte.

Le 5 décembre 2002, un décret n°2-/P-RM du 5 décembre 2002 portant dissolution du conseil communal de la commune de Fatoma a ainsi dissous le conseil communal de la commune de Fatoma, dans la région de Mopti. Il faut souligner qu'à l'époque, nous sommes sous le régime de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 qui prévoit que, pour une « commune de moins de dix mille habitants »[1] « le conseil communal se compose »[2] de onze membres. La loi n°95-034 du 12 avril 1995 prévoit également que « le mandat du conseil [communal] est de 5 ans » mais dispose cependant qu'il peut être prématurément mis fin à ce mandat « en cas […] de démission de tous [les] membres, ou lorsqu'un Conseil Communal ne peut être constitué »[3]. Dans le cas d'espèce, le conseil communal est réduit aux deux tiers de son effectif suite à la démission de huit de ses membres.

La situation demande une solution de dernier recours, le caractère solennel de cette procédure suppose par ailleurs qu'elle reste proportionnée aux enjeux[4]. Le décret n°2-/P-RM du 5 décembre 2002 intervient donc pour dissoudre le conseil communal incriminé. Cette dissolution sanctionne ainsi une impossibilité du fonctionnement normal du conseil paralysant la vie communale.

Le 14 novembre 2007, un autre décret portant dissolution des conseils communaux a dissous les conseils des communes rurales de Baguindadougou, Fanga et Korarou (cercles de Ségou,

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 6.

[2] Ibid.

[3] De plus, l'article 21 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 prévoit que « le Conseil Communal ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité absolue des membres en exercice assiste à la séance ».

[4] https://ousmanefamagan.wordpress.com/2014/01/08/commentaire-du-decret-n2-p-rm-du-5-decembre-2002-portant-dissolution-du-conseil-communal-de-la-commune-de-fatoma/, consulté le 26 juillet 2020.

Yélimané et Douentza)[1]. L'objet de ladite dissolution porte sur « une violation caractérisée des dispositions de certains textes régissant l'administration et la gestion de ces Communes, en plus de graves et persistantes dissensions qui ont fini par entraîner une paralysie complète de leurs conseils communaux »[2].

Deux situations semblent rendre légale cette dissolution : des violations de textes, des dissensions graves empêchant le bon fonctionnement du conseil. Afin de donner des garanties d'objectivité, la dissolution est prononcée par décret du conseil des ministres[3].
Ainsi donc, la dissolution intervient pour sanctionner des fautes commises par les conseils municipaux ou mettre fin à l'impossibilité de fonctionner.

Ainsi s'accomplit ce que prévoit l'article 299 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : « le contrôle des organes des collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés. Les fautes et/ou dysfonctionnements des organes des Collectivités territoriales entraînent, […] leur […] dissolution… ». Cette dissolution, on l'a dit, est prononcée par décret en conseil des ministres, qui est signé par le président de la République, par application de l'article 46[4] de la Constitution du 25 février 1992.

Quels sont alors les effets de la dissolution du conseil communal ?

Le décret de dissolution entraîne la mise en place d'une autorité intérimaire qui a lieu « dans les quinze (15) jours pour […] remplir les fonctions [conseil communal dissous] pendant six

[1] https://www.maliweb.net/politique/dissolution-de-conseils-communaux-le-tour-arrivera-t-il-a-la-commune-ii-6309.html, consulté le 23 juillet 2020.

[2] https://www.maliweb.net/politique/dissolution-de-conseils-communaux-le-tour-arrivera-t-il-a-la-commune-ii-6309.html, consulté le 23 juillet 2020.

[3] https://www.maliweb.net/politique/dissolution-de-conseils-communaux-le-tour-arrivera-t-il-a-la-commune-ii-6309.html, consulté le 23 juillet 2020.

[4] Selon l'article 46 de la Constitution du 25 février 1992 « le Président de la République signe les ordonnances et les décrets pris en Conseil des Ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires supérieurs déterminés par la loi. Le Grand Chancelier des Ordres Nationaux, les Officiers Généraux, les Ambassadeurs et Envoyés Extraordinaires, les Gouverneurs de Région, les Directeurs des Administrations Centrales sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres ».

(06) mois »[1]. Les membres de l'autorité intérimaire, y compris le président et les vice-présidents, sont nommés, sur rapport du représentant de l'Etat dans la région, par arrêté du ministre en charge des collectivités territoriales[2].

Par ailleurs, l'article 12 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 pose un certain nombre de conditions à remplir pour être membre de l'autorité intérimaire : - être une personne éligible car « ne peut être membre de l'Autorité intérimaire communale toute personne inéligible au Conseil communal »- ne pas être une autorité intérimaire en poste dans une autre commune car ainsi que le prévoit l'alinéa 2 de l'article 12 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « les fonctions de membre de l'Autorité intérimaire communale sont incompatibles avec celles de membres de l'Autorité intérimaire d'une autre collectivité territoriale ».

Qu'en est-il du nombre de membres composant l'autorité intérimaire ?

Selon l'article 13 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « l'autorité intérimaire communale est composée d'autant de membres que le Conseil communal qu'elle remplace »[3]. La loi n°95-034 du 12 avril 1995 avait fixé ce nombre à « sept (7) membres, dont un Président qui remplit les fonctions de Maire », le président pouvant « déléguer une partie de ses attributions à d'autres membres, mais « aucun membre du Conseil dissous ne [pouvait] faire partie de la Délégation Spéciale »[4].

Quant au statut et à la résidence des membres de l'autorité intérimaire communale, l'alinéa 2 de l'article 13 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que cette autorité « est constituée de personnes résidant dans la Commune et provenant des services déconcentrés de l'Etat, de la société civile et du secteur privé ainsi que de conseillers communaux sortants »[5].

Toutefois, « les conseillers communaux d'un conseil dissous ou démissionnaire ne peuvent pas faire partie de l'Autorité intérimaire qui le remplace »[6]. Le président et les vice-présidents de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 11.

[2] Ibid., article 12.

[3] La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 reprend ainsi l'article 13 de la loi n°2012-07 du 7 février 2012.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 13, alinéa 2.

[6] Ibid.

l'autorité intérimaire sont appelés à remplir respectivement les fonctions de maire et d'adjoints au maire[1].

S'agissant des compétences de cette autorité intérimaire, elles sont limitées aux actes d'administration courante. En ce sens, l'article 11 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 dispose que « l'autorité intérimaire ne peut ni emprunter ni aliéner un bien de la collectivité. Elle ne peut ni créer de service public ni recruter du personnel ».

Des nouvelles élections doivent avoir lieu dans les six mois qui suivent la dissolution du conseil communal à « moins que l'on ne se trouve dans les six (6) mois précédant le renouvellement général des Conseils communaux »[2].

Cependant, « lorsque les circonstances ne permettent pas le déroulement normal de la consultation électorale en vue du renouvellement d'un Conseil communal dissous, […]le ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région et avant l'expiration du délai de six (6) mois prévu à l'alinéa précédent, peut proroger par arrêté la durée des pouvoirs de l'Autorité intérimaire »[3]. Cette prorogation ne peut excéder douze mois[4]. Dans tous les cas, l'article 14 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « les pouvoirs de l'Autorité intérimaire communale expirent de plein droit dès que le Conseil communal est reconstitué et installé ».

Par ailleurs, des circonstances autres que la dissolution du conseil communal peuvent conduire à l'installation d'une autorité intérimaire : il s'agit entre autres des cas d'annulation de l'élection de tous les membres d'un conseil communal, ou lorsque le conseil ne peut être constitué ou lorsqu'il n'est plus fonctionnel pour quelque cause que ce soit. Le jeudi 30 Juillet 2009, un arrêt du tribunal administratif de Bamako a ainsi annulé les résultats des opérations électorales du 26 avril 2009 en commune IV[5] du district de Bamako alors que le bureau communal avait été constitué le 19 Mai 2009[6]. De même, la section administrative de la Cour

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 13.

[2] Ibid., article 14.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] https://www.afribone.com/?Annulation-des-municipales-en-20976, consulté le 20 avril 2019.

[6] La décision du tribunal était ainsi intitulée : « *Statuant publiquement, contradictoirement, en matière électorale et en premier ressort : 1- En la forme, Reçoit les requêtes N° 6 du 30/04/2009, N°11 et N°12 du 4 Mai 2009,*

suprême a, dans un arrêt du 16 mars 2017, annulé les résultats des élections communales du 20 novembre 2016 dans la commune rurale du Mandé et une autorité intérimaire a été installée par arrêté n° 2018-0072/MCT- SG du 24 janvier 2018. A chaque fois, une autorité intérimaire a été mise en place[1]. Ainsi donc, toutes ces raisons, évoquées plus haut, peuvent conduire à la mise en place d'une autorité intérimaire[2].

Dans l'hypothèse d'annulation devenue définitive de l'élection de ces derniers ou de constatation de non-fonctionnalité du conseil communal, de nouvelles élections doivent, comme en cas de dissolution, avoir lieu dans les six mois qui suivent le décret[3], à moins que l'on ne se trouve dans les six mois précédant le renouvellement général des conseils communaux[4]. De même, les pouvoirs de l'Autorité intérimaire communale expirent de plein droit dès que le Conseil communal est reconstitué et installé[5].

Quelques observations peuvent ainsi être faites. D'une manière générale, on retient d'une part, que les conseils communaux peuvent être dissous. Ils le sont lorsqu'il y a une impossibilité de faire fonctionner dans des conditions normales l'assemblée communale, ou quand les dissensions graves empêchent le bon fonctionnement du conseil.

D'autre part, la dissolution du conseil communal, l'annulation devenue définitive de l'élection de ces derniers ou la constatation de sa non-fonctionnalité conduisent toujours à la mise en place d'une autorité intérimaire dont les compétences sont limitées. Et les pouvoirs d'une autorité intérimaire communale expirent de plein droit dès qu'un conseil communal est reconstitué et installé[6].

On peut aussi observer que la dissolution, ainsi que les autres cas de figure, restent des circonstances exceptionnelles. La première doit, ainsi que le mentionnait le ministre de l'intérieur français à l'occasion du décret du 25 janvier 2013 portant dissolution du conseil

---

procède à leur jonction. 2-Au fond, Annule les résultats des opérations électorales en Commune IV du District de Bamako ». Https://www.afribone.com/?Annulation-des-municipales-en-20976

Consulté le 26 juillet 2020.

[1] http://news.abamako.com/h/168334.html, consulté le 23 juillet 2019.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 11.

[3] Ibid., article 14.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 14, alinéa 3.

municipal de la commune française de Briançonnet, « rester tout à fait exceptionnelle et une solution de dernier recours, le caractère solennel de la procédure supposant par ailleurs qu'elle reste proportionnée aux enjeux »[1].

On remarque, d'ailleurs que, même si des élections communales ont pu être annulées définitivement, il y a, tous les ans, moins de cas de dissolution de conseil communaux publiés. En tout cas, aucun cas de dissolution n'a été constaté au Mali depuis 2017.

Cependant, on peut recenser au moins dix décrets de dissolution de conseils municipaux publiés entre l'année 1992 et l'année 2017. Souvenons-nous du décret n°2-/P-RM du 5 décembre 2002 portant dissolution du conseil communal de la commune de Fatoma de la région de Mopti. Rappelons-nous également des cas de dissolution des conseils communaux des communes rurales de Baguindadougou, Fanga et Korarou (cercles de Ségou, Yélimané et Douentza) cités plus haut.

Toutefois, ces dissolutions n'ont concerné, essentiellement, que des très petites communes. Mais dans tous les cas, la diminution du nombre de dissolutions ne signifie en rien « la désuétude de cette procédure qui constitue l'un des rares moyens juridiques et pacifiques de mettre fin aux situations de non-fonctionnement »[2] de certaines communes.

B. La suspension et la dissolution des conseils de cercles et régionaux

Les articles 81 pour le cercle et 148 pour la région de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient, dans les mêmes termes, la possibilité de suspendre ou de dissoudre, sans que ces articles ne précisent les motifs de cette dissolution. Ils se contentent de disposer que ces conseils sont « admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise de [leur] président, au représentant de l'Etat »[3].

Comme pour le conseil communal, la procédure de suspension des conseils de cercle et de région est différente de celle de la dissolution de ces conseils.

[1] http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-17147QE.htm, consulté le 24 janvier 2019.

[2] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 210.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 81 pour le cercle, et 148 pour la région.

En effet, la suspension « est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région, pour une durée qui ne peut excéder trois (3) mois »[1]. Mais le ministre des collectivités territoriales ne peut[2] suspendre un conseil de cercle ou régional qu'après l'avoir « admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise de son président, au représentant de l'Etat dans le Cercle » pour le cercle et au représentant de l'Etat dans la région pour la région[3].

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017[4] prévoit, en cas de suspension, la gestion de la période de suspension : un conseil provisoire dont la composition et les attributions sont fixées par un décret pris en conseil des ministres expédie ainsi les affaires courantes[5]. Ce conseil provisoire couvre toute la période de suspension[6].

En théorie, la suspension d'un conseil de cercle ou régional peut aboutir à la dissolution qui est prononcée par décret motivé pris en conseil des ministres[7].

Toutefois, s'agissant de cette possibilité de dissolution de conseil de cercle ou régional, aucune loi malienne ne précise les motifs d'une dissolution.

En France, les articles L.3121-5 et L.4132-3 du code général des collectivités territoriales françaises sont un peu plus précis lorsqu'ils prévoient, dans les mêmes termes, la possibilité de dissoudre, par décret en conseil de ministres, un conseil départemental ou régional dont le « fonctionnement se révèle impossible » : « lorsque le fonctionnement d'un conseil départemental se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la dissolution par décret motivé pris en conseil des ministres » ;« lorsque le fonctionnement d'un conseil régional se révèle impossible, le gouvernement peut en prononcer la dissolution par décret motivé pris en conseil des ministres ».
Dans tous les cas, au Mali comme en France, la mesure est suffisamment grave pour que la loi prévoit qu'« une copie de l'acte de suspension ou de dissolution [soit] adressée au Haut Conseil des Collectivités »[8] maliennes ou que le gouvernement «informe le Parlement [français] dans

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 82 pour le cercle, 149 pour la région.

[2] On l'a dit.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 81 pour le cercle, et 148 pour la région.

[4] Comme la loi n°2012-007 du 7 février 2012.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 82 pour le cercle, 149 pour la région.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 83 pour le conseil de cercle et 150 pour le conseil régional.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 81 pour le cercle, et 148 pour la région.

le délai le plus bref »[1]. De plus, la dissolution, en France, ne peut jamais être prononcée par voie de mesure générale[2].
Au Mali, les cas sont extrêmement rares voire inexistants et il semble qu'aucun cas n'ait été soumis au tribunal administratif.

La doctrine française qui inspire le droit malien ne dispose que de deux cas. En pratique, la dissolution des conseils généraux français ne s'est produite en effet que deux fois, depuis 1871. Elle a concerné la dissolution du conseil général des Bouches-du-Rhône par décret du 26 mai 1874 et celle de la Guadeloupe en 1953.

En ce qui concerne les régions, un décret du 29 juin 1984 a prononcé la dissolution de l'assemblée corse, constatant que « le fonctionnement normal de l'Assemblée corse, se révèle impossible » mais, il semble bien que « cette dissolution avait été demandée par les élus locaux corses eux-mêmes devant cette situation »[3]. Le mode de scrutin pour la région Corse, ainsi que le précise Michel Verpeaux, rendait quasiment impossible « la constitution d'une majorité de gestion et contribuait au fonctionnement impossible de l'assemblée »[4]. Cela témoigne de la rareté du recours de cette procédure tant en France qu'au Mali.

En cas de dissolution du conseil de cercle ou du conseil régional, et en attendant l'installation de l'autorité intérimaire, le président du conseil dissous, à défaut un vice-président dans l'ordre d'élection, « expédie les affaires courantes »[5]. En cas d'empêchement du président du conseil régional et des vice-présidents, « un conseiller désigné par ses pairs en remplit les fonctions »[6]. On suppose bien que les actes de ces derniers sont alors soumis à un contrôle préalable du représentant de l'Etat.
Comme pour le conseil communal, « les membres de l'autorité intérimaire de Cercle, y compris le président et les vice-présidents, sont nommés, sur rapport du représentant de l'Etat dans la Région, par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales »[7].

[1] Code général des collectivités territoriales françaises, les articles L.3121-5 et L. 4132-3.

[2] Ibid., alinéa 2 dans les deux cas.

[3] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 211.

[4] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 211.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 84 pour le conseil de cercle et 151 pour le conseil régional.

[6] Ibid.

[7] Ibid., article 85.

Quant aux membres de l'autorité intérimaire régionale, y compris le président et les vice-présidents, ils sont nommés par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales[1].

L'autorité intérimaire de cercle ou régionale est composée d'autant de membres que le conseil de cercle ou régional qu'elle remplace[2]. L'autorité intérimaire est constituée de personnes résidant, selon le cas, dans le cercle ou la région et provenant des services déconcentrés de l'Etat, de la société civile et du secteur privé ainsi que de conseillers des cercles ou régionaux sortants[3].

Toutefois, les conseillers de cercles ou régionaux d'un conseil dissous ou démissionnaire ne peuvent pas faire partie de l'autorité intérimaire qui le remplace[4].

Le président et les vice-présidents de l'autorité intérimaire remplissent respectivement les fonctions de Président et de Vice-président d'un conseil de cercle ou régional[5]. Ne peut être membre de l'autorité intérimaire toute personne inéligible au conseil de cercle ou régional, conformément aux textes en vigueur[6].

Enfin, il faut souligner que toutes ces « situations exorbitantes »[7] sont provisoires, car les pouvoirs de l'autorité intérimaire expirent de plein droit dès que les élections ont lieu, en principe dans un délai de six mois[8] qui suit le décret de dissolution.

C. Les autres cas de fin de mandat de l'organe délibérant

Quatre cas[9]supplémentaires peuvent se présenter pour la fin de mandat d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale : la démission de tous les membres du conseil, l'annulation

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 84 pour le conseil de cercle et 151 pour le conseil régional, article 152.

[2] Ibid., les articles 86 pour le cercle et 153 pour la région.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit.,les articles 86 pour le cercle et 153 pour la région.

[6] Ibid., les articles 85 pour le cercle et 152 pour la région.

[7] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 211.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 87 pour le cercle et 154 pour la région.

[9] Auxquels on peut ajouter l'expiration du mandat du conseil et la fin du mandat du conseiller territorial pour cause de décès. Cette dernière est constatée par décision du représentant de l'Etat dans le cercle pour la commune et le

devenue définitive de l'élection de tous ses membres, l'impossibilité de constituer un conseil et les cas de conseil non fonctionnel[1]. Ces cas de fin de mandat sont prévus pour les communes à l'article 14 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui précise que « dans un délai de six (6) mois à dater de la dissolution du Conseil communal, de la démission collective de ses membres, de l'annulation devenue définitive de l'élection de ces derniers ou de la constatation de sa non fonctionnalité, il est procédé à de nouvelles élections à moins que l'on ne se trouve dans les six (6) mois précédant le renouvellement général des Conseils communaux ».

Toutefois, lorsque « les circonstances ne permettent pas le déroulement normal de la consultation électorale en vue du renouvellement d'un conseil communal démissionnaire, non fonctionnel ou dont l'élection est annulée », l'alinéa 2 de ce même article 14de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 dispose que « le ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de I 'Etat dans la Région et avant l'expiration du délai de six (6) mois […], peut proroger par arrêté la durée des pouvoirs de l'Autorité intérimaire. Cette prorogation ne peut excéder douze (12) mois ».

Pour le cercle, on ne retrouve pas exactement la même solution applicable au conseil de cercle puisque la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ne prévoit pas de procéder à de nouvelles élections dans un délai de 6 mois comme c'est le cas pour le conseil communal. Elle ne précise pas non plus les motifs de sa décision. L'article 87 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 se contente de prévoir seulement que « lorsque circonstances ne permettent pas le déroulement normal de la consultation électorale en vue du renouvellement d'un Conseil de Cercle […]démissionnaire, non fonctionnel ou dont l'élection est annulée, le ministre chargé des Collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région et avant l'expiration du délai de six (6) mois prévu à l'alinéa 1 de l'article 86, peut proroger par arrêté la durée des pouvoirs de l'Autorité intérimaire. Cette prorogation ne peut excéder douze (12) mois ». Or, aucun délai de six mois n'est prévu à l'alinéa 1 de l'article 86[2]. On peut penser

cercle et dans la région pour la région. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 20 pour la commune, 93 pour le cercle et 161 pour la région.

[1] Ibid., les articles 11 pour le conseil communal, 84 pour le conseil de cercle, et 151 pour le conseil régional.

[2] …qui se contente de prévoir que « L'Autorité intérimaire de cercle est composée d'autant de membres que le Conseil de Cercle qu'elle remplace.

L'Autorité intérimaire de cercle est constituée de personnes résidant dans le Cercle et provenant des services déconcentrés de l'Etat, de la société civile et du secteur privé ainsi que de conseillers de cercle sortants.

qu'il s'agit d'un acte volontaire de la part du législateur de 2017 pour maintenir ou proroger les pouvoirs de l'autorité intérimaire le temps pour l'Etat de trouver une solution politique à la crise de gestion de la collectivité territoriale concernée. Dans tous les cas, cette volonté de maintien ou de prorogation de pouvoir des autorités intérimaires de cercle prive les collectivités territoriales de cercle de leur droit de donner mandat à des autorités de cercle élues au suffrage universel. Elle manifeste également la volonté du pouvoir central d'intervenir en quelque sorte en qualité d'autorité hiérarchique à l'égard de l'autorité intérimaire et de la collectivité territoriale de cercle.

Par ailleurs, on retrouve la solution de la mise en place d'une autorité intérimaire, au niveau du conseil régional en cas de démission collective des membres d'un conseil régional, de l'annulation devenue définitive de l'élection de ces derniers ou de la constatation de sa non-fonctionnalité. L'article 154 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi que « dans un délai de six (6) mois à dater de la dissolution du Conseil régional, de la démission collective de ses membres, de l'annulation devenue définitive de l'élection de ces derniers ou de la constatation de sa non fonctionnalité, il est procédé à de nouvelles élections à moins que l'on ne se trouve dans les six (6) mois précédant le renouvellement général des Conseils régionaux ».

Toutefois, « lorsque les circonstances ne permettent pas le déroulement normal de la consultation électorale en vue du renouvellement d'un Conseil régional […] démissionnaire, non fonctionnel ou dont l'élection est annulée, la durée des pouvoirs de l'Autorité intérimaire [de la région ne] peut être prorogée [que]par décret pris en Conseil des Ministres avant l'expiration du délai de six (6) mois prévu à l'alinéa précédent. Cette prorogation ne peut excéder douze (12) mois »[1].

Toutefois, les Conseillers de Cercle d'un conseil dissous ou démissionnaire ne peuvent pas faire partie de l'Autorité intérimaire qui le remplace.

Le Président et les Vice-présidents de l'Autorité intérimaire remplissent respectivement les fonctions de Présidents et de Vice-présidents du Conseil de Cercle ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 154 alinéa 2.

Dans tous les cas, les pouvoirs d'une autorité intérimaire expirent de plein droit dès qu'un conseil territorial est reconstitué et installé[1].

Par ailleurs, en ce qui concerne la démission du conseil communal, elle « est adressée, par l'entremise du Maire, au représentant de l'Etat dans le Cercle qui en accuse réception »[2]. Elle est effective dès accusé de réception et, à défaut, un mois après son dépôt constaté par récépissé[3].

Pour le cercle, « la démission du Conseil de Cercle est adressée, par l'entremise du président du Conseil de Cercle, au représentant de l'Etat dans le Cercle qui en accuse réception »[4]. Elle est effective dès accusé de réception et, à défaut, un mois après son dépôt constaté par récépissé[5]. Et « la démission du Conseil régional est adressée, par l'entremise du Président du Conseil régional, au représentant de l'Etat dans la Région qui en accuse réception »[6]. Elle est effective dès accusé de réception et, à défaut, un mois après son dépôt constaté par récépissé[7].

On retrouve alors les solutions de la mise en place d'une Autorité intérimaire, également applicable en cas d'annulation des élections, de conseil ne pouvant être constitué ou de conseil non fonctionnel[8].

Par ailleurs, il faut tenir comptes des hypothèses qui peuvent justifier la démission d'office d'un conseiller local.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 14 alinéa 3 pour la commune, 87 alinéa 2 pour le cercle et 155 pour la région.

[2] Ibid., article 15.

[3] Ibid.

[4] Ibid., article 88.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 88.

[6] Ibid., article 156.

[7] Ibid.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 11 pour conseil communal, 84 pour le conseil de cercle et 151 pour le conseil régional.

D. La démission d'office des conseillers

La démission d'office d'un conseiller peut être prononcée dans l'une ou l'autre des situations suivantes : l'application des décisions de justice, la perte de la capacité électorale, l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités prévues par les textes en vigueur, le refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur. Il existait, dans la loi n°95-034 du 12 avril 1995, un autre cas de fin de mandat que l'on peut considérer comme un cas de démission d'office. C'est l'hypothèse d'une absence non motivée à plus de deux sessions dans l'année d'un conseiller[1]. La fin de ce mandat était constatée par décision du ministre de tutelle. Ce cas a été supprimé dans la loi n°2012-007 du 7 février 2012[2], puis par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017[3].

L'article 18 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi la démission d'office du conseiller communal dans les cas d'application des décisions de justice, de la perte de la capacité électorale, de l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités prévues par les textes en vigueur ; du refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur. Les règles sont identiques au niveau des conseillers de cercle et de région[4].

Le conseillers sont alors déclarés démissionnaires d'office par décision du représentant de l'Etat dans le cercle pour la commune , soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou de tout citoyen[5], par le représentant de l'Etat dans le cercle pour le cercle, soit de sa propre initiative, soit à la demande du président du conseil de cercle ou de tout citoyen du cercle pour le cercle[6] et par décision du représentant de l'Etat dans la région pour la région, soit de sa propre initiative, soit à la demande du président du conseil régional ou de tout citoyen de la région[7].

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., les articles 12 pour le conseil communal, 81 pour le cercle et 129 pour la région.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 18.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 91 pour le cercle et 159 pour la région.

[5] Ibid., article 19.

[6] Ibid., article 92.

[7] Ibid., article 160.

Le conseiller déclaré démissionnaire d'office peut former un recours devant la juridiction administrative[1].La même faculté appartient aux conseillers pris individuellement et à tout citoyen à l'encontre du refus du représentant de l'Etat de déclarer la démission d'office[2].

Ainsi, nous savons qu'il existe diverses hypothèses de fin de mandat encadrées par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Mais ce type de mesures ne concerne pas que les organes délibérants. Il peut concerner aussi les autorités exécutives.

Paragraphe II : Le contrôle de l'Etat sur les autorités exécutives des collectivités territoriales

Les articles 55, 128 et 195 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient, dans les mêmes termes, la possibilité de suspendre ou de révoquer les organes exécutifs des collectivités territoriales (les maires, les présidents des conseils de cercles et les présidents des conseils régionaux). Les adjoints de maires[3], vice-présidents des conseils de cercles[4] ou régionaux[5], le maire du district de Bamako et ses adjoints sont également soumis à la possibilité de suspension ou de révocation. Cependant, comme pour les conseils communaux, de cercle ou régionaux, aucune loi ne précise les motifs de cette suspension ou révocation des autorités exécutives de ces conseils.

Toutefois, chaque suspension ou révocation de maire ou de président du conseil de cercle ou régional est soumise au respect des conditions préalables suivantes : le maire est « admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle. »[6]. Le président du conseil de cercle est également admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle »[7]. Quant au président du conseil régional, il

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 19 pour la commune, 92 pour le cercle et 160 pour la région.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 74 alinéa 5.

[4] Ibid., article 141, alinéa 5.

[5] Ibid., article 209, alinéa 5.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55.

[7] Ibid., article 128.

« est admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans la Région »[1].

Ces différentes autorités peuvent également faire l'objet d'une démission d'office.

Il convient ainsi d'étudier les règles relatives à la suspension et de la révocation des maires et les adjoints (A) et des présidents et vice-présidents des conseils de cercle et de région (B), ainsi que le régime de la démission d'office de ces mêmes organes (C).

A. La suspension et la révocation des exécutifs communaux

Le maire et les adjoints qui constituent « le bureau communal »[2] peuvent être suspendus ou révoqués[3]. En effet, les adjoints sont suspendus ou révoqués de leurs fonctions dans les mêmes conditions que pour le maire[4]. Ils sont passibles des mêmes sanctions[5].

Cependant, les règles applicables à la suspension sont différentes de celles de la révocation. Elles sont également différentes celles de la démission.

1. La suspension

Elle est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la région, pour une durée qui ne peut excéder trois mois[6]. La suspension du maire ne porte pas atteinte à sa qualité de conseiller communal[7]. Autrement dit, la suspension ne met pas en cause le mandat de l'intéressé. Toutefois, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit qu'« il ne pourrait à ce titre remplacer le maire en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci »[8].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 195.

[2] Ibid., article 48.

[3] Ibid., les articles 55 et 74 alinéa 5.

[4] Ibid., article 74 les alinéas 5 et 6.

[5] Ibid.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 56.

[7] Ibid., article 58.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 58. De manière logique, le maire provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions, par un de ses adjoints ou à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ne peut pas profiter de sa qualité de conseiller municipal pour reprendre titre de maire pendant la durée de sa suspension.

Ce faisant, cette loi du 02 octobre 2017, supprime un élément de contrôle prévu par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 : l'avertissement. En effet, suivant l'article 56 de la loi du 7 févier 2012 « l'avertissement [était] donné par décision motivée du représentant de l'Etat dans le Cercle, sur proposition de l'autorité de tutelle de la Commune ». Comme pour les autres modalités du contrôle « le maire [était] admis préalablement à fournir des explications écrites à l'autorité de tutelle de la Commune »[1] avant toute décision d'avertissement[2]. Une copie de l'acte d'avertissement du maire était également adressée au haut conseil des collectivités[3].
Ainsi donc, l'avertissement était un préalable à la suspension par le ministre en charge des collectivités territoriales, puisqu'il relevait des attributions du représentant de l'Etat.
Toutefois, la loi n°2012-007 du 7 février 2012 ne prévoyait aucun délai pour l'exercice de ce contrôle. On suppose que c'est à l'issue de la procédure d'avertissement que le maire pouvait être suspendu de ses fonctions, puisque la suspension était prononcée par arrêté motivé du Ministre chargé des Collectivités Territoriales, sur proposition de l'autorité de tutelle de la Commune[4].Dans tous les cas, il faut admettre que les avertissements de maire étaient très rares au Mali, puisqu'ils étaient très peu appliqués.

Le législateur de 2017 allège le contrôle et supprime l'avertissement au profit d'un contrôle reposant uniquement sur la suspension et la révocation[5]. Mais contrairement à l'avertissement, la suspension, on l'a dit « est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la région, pour une durée qui ne peut excéder trois (3) mois »[6]. Et « le maire est admis préalablement à fournir des explications écrites à l'autorité de tutelle de la Commune »[7] avant toute décision d'avertissement[8].

A cet égard, une lettre n°00000039/MDV-SG du 16 mai 2014 du ministre malien de la décentralisation a demandé au maire du District de Bamako de fournir, dans un délai de 4 jours, des explications écrites au sujet de certaines récriminations. La lettre était ainsi libellée: « la

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 55.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid., article 57.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 56.

[7] Ibid., article 55.

[8] Ibid.

mission d'investigation sur les inondations meurtrières du 28 août 2013 a relevé des violations de la loi par l'occupation des servitudes des marigots suite à des actes d'autorisation que vous avez livrés parmi lesquels la création de 10 parcelles en rajout en violation des dispositions de l'article 9 du code domanial et foncier ; la création en rajout de 7 parcelles dans l'îlot HR en commune II du district de Bamako devant abriter une école ; le morcellement de 21 parcelles, suivant décision n°00809/M-DB du 3 juin 2011 en face de l'îlot n°34 de Lafiabougou-section H dans la servitude du marigot en violation de l'article 12 de la loi n°02-016 du 03 juin 2002, de l'article 41 de la loi 96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako et de l'article 7 du Décret n°05-115/P-RM du 09 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'opérations d'urbanisme. Vous voudrez bien me fournir des explications écrites par rapport à chacun de ces points avant le 20 mai 2014, à 16 heures »[1].

Ainsi donc, le maire du district de Bamako est, conformément à l'article 55 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, ainsi « admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat »[2]. Or, les demandes d'explication adressées aux conseils territoriaux par le ministre en charge de la décentralisation sont éventuellement suivies d'arrêtés de suspension.

Le 6 juin 2014, soit moins d'un mois après, le ministre de la décentralisation et de la ville a, par arrêté n° 2014-1664/MDV-SG du 6 juin 2014, suspendu le maire du district de Bamako.

Selon l'article 1er de l'arrêté n° 2014-1664/MDV-SG du 6 juin 2014 du ministre de la décentralisation et de la ville, « en application de l'article 39 de la loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako, Monsieur Adama Sangaré, maire du district de Bamako est suspendu de ses fonctions pour violations graves de la loi »[3].

Quant à l'article 2 de l'arrêté du ministre, il précise que « la durée de la suspension est de 3 mois, à compter de la date suivant celle de la notification du présent arrêté à l'intéressé »[4].

[1] https://maliactu.net/suspension-de-adama-sangare-le-debut-dune-cabale-contre-les-maires-adema/,consulté le 22 juillet 2020.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55.

[3] https://maliactu.net/suspension-de-adama-sangare-le-debut-dune-cabale-contre-les-maires-adema/,consulté le 22 juillet 2020.

[4] https://maliactu.net/suspension-de-adama-sangare-le-debut-dune-cabale-contre-les-maires-adema/,consulté le 22 juillet 2020.

On observe que la durée de suspension n'est pas fixée librement par le ministre, celle-ci s'inscrit dans la limite de trois mois fixée par la loi[1].

Par ailleurs, si aucune loi ne précise les motifs de suspension, la connaissance des causes exactes, de la suspension du maire, prononcée par le ministre de la décentralisation et de la ville, illustre le type de motif de nature à légitimer la suspension.

Ainsi donc, on relève, ainsi que le montre l'arrêté de suspension du maire du district de Bamako qu'un maire peut être suspendu pour « violation grave de la loi »[2]. Toutefois, il semble que le juge administratif devra exercer un contrôle sur la réalité des faits et sur leur qualification. Encore faut-il qu'il y ait des recours contentieux ; or, ceux-ci semblent rares et la relative inefficacité du contrôle juridictionnel malien en ce domaine semble justifier le manque de saisine du juge administratif puisqu'on a recensé qu'une dizaine de cas depuis la loi n°93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maliennes.

De ce qui précède, on observe que la suspension est une marque du pouvoir de tutelle qui témoigne véritablement de la volonté de l'Etat de soumettre la désignation des organes des collectivités territoriales au respect de la loi, donc de l'Etat de droit.

2. La révocation

A la différence des présidents des conseils de cercles et des conseils régionaux qui ne sont pas ou n'ont jamais été des agents de l'Etat, le maire, à la fois élu local et autorité déconcentrée de l'Etat, peut faire depuis longtemps, l'objet d'une mesure de révocation[3].

La révocation des maires et adjoints est prononcée par décret en conseil de ministres.[4] Elle est signée par le président de la République[5].

Mais, il faut souligner que la révocation d'un maire par décret pris en conseil des ministres est un événement suffisamment rare pour être relevé.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 56.

[2] https://maliactu.net/suspension-de-adama-sangare-le-debut-dune-cabale-contre-les-maires-adema/,consulté le 22 juillet 2020.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55.

[4] Ibid., article 57.

[5] Constitution du Mali du 25 février 1992, op.cit., article 46.

En cas de révocation, le maire ne peut, néanmoins, être révoqué qu'après avoir été « admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle »[1]. Le législateur malien n'apporte pas de précisions aux motifs d'une telle sanction.

Les textes français qui inspirent le droit malien ne précisent pas non plus les motifs d'une révocation. Toutefois, le juge administratif français a ainsi été amené à indiquer que la révocation d'un maire n'est possible que pour des motifs graves. Par exemple, il peut s'agir d'une faute du maire dans l'exercice de sa fonction, en qualité d'agent de l'Etat[2], voire pour des faits commis en dehors de ses fonctions mais dont « la gravité le priv[e] de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions »[3]. A ce sujet, le Conseil d'État français, avait avancé l'idée, dans l'arrêt Camino, que les faits reprochés au maire doivent être « de nature à rendre impossible son maintien à la tête de l'administration municipale »[4] de telle sorte qu'ils constituent une faute d'un agent public susceptible d'une sanction disciplinaire[5].

Très peu appliquée en France, la révocation est indépendante de la suspension et semble pouvoir être prononcée sans même qu'il y ait eu une mesure de suspension préalable. Toutefois, il faut admettre que ce doit être le cas dans l'hypothèse d'une faute particulièrement grave pour laquelle la suspension serait considérée comme une mesure insuffisante.

Le maire de la commune de Saint-Privat (Hérault) a été révoqué également en 2013 parce qu'il avait été poursuivi pour des faits de faux, usage de faux et escroquerie, et condamné en première instance. Alors que le Conseil d'Etat a pris soin de distinguer la procédure disciplinaire et la procédure pénale, il a jugé que les faits commis privaient le maire « de l'autorité morale nécessaire à l'exercice de ses fonctions de maire »[6].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55 alinéa 2.

[2] Au sujet de la suspension pour un mois d'un maire par le préfet : CE sect., 1er févr. 1967, Sieur Cuny, n° 65484., cité par Arthur Braun, *Révocation d'un maire : indépendance des procédures disciplinaire et pénale*https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2019-2-page-173.htm, consulté le 27 juillet 2020.

[3] CE, 12 juin 1987, Chalvet, n° 78114., cité par Arthur Braun, op.cit. https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2019-2-page-173.htm, consulté le 27 juillet 2020.

[4] CE, 14 janv. 1916, Camino, Rec. p. 15., cité par Arthur Braun, op.cit. https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2019-2-page-173.htm, consulté le 27 juillet 2020.

[5] Ibid.

[6] CE, 26 février 2014, n°372015, maire de Saint-Privat, cité par Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op. cit., p. 212.

A la suite de très graves difficultés financières dont la Cour des comptes a retracé également les étapes dans son rapport annuel, le maire de la commune d'Hénin-Beaumont a été révoqué de ses fonctions par un décret du 28 mai 2009[1]. L'élu a contesté cette décision devant le Conseil d'Etat qui a rejeté sa requête[2].

En effet, « après avoir visé l'article L.2122-16 du code général des collectivités territoriales français ainsi que la saisine de la chambre régionale des comptes (CRC) du Nord-Pas-de-Calais, le 16 mai 2008, par le préfet du Pas-de-Calais pour absence de vote en équilibre du budget primitif et la décision de celui-ci, en date du 1er août 2008, arrêtant le budget de la commune d'Hénin-Beaumont selon les préconisations de la CRC, le décret attaqué énonce que « M. Dalongeville a accompli de graves négligences durant plusieurs années, dans l'exercice de ses fonctions de maire, notamment dans l'établissement des documents budgétaires et la gestion de biens communaux ; qu'il a, en outre, refusé de manière répétée de prendre en compte les diverses recommandations émises par la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais et le préfet du Pas-de-Calais »[3].

« Saisie dès 2003 par le préfet du Pas-de-Calais en application de l'article L.1612-14 du CGCT, la CRC a constaté un déficit global des comptes de la commune dépassant 12 millions d'euros pour 2002 et a proposé un plan de redressement sur trois ans. De 2003 à 2008, elle est intervenue chaque année auprès du maire de la commune, à l'initiative du préfet, ainsi que dans le cadre de deux examens de gestion, compte tenu des déficits budgétaires excessifs et du défaut de sincérité des comptes et inscriptions budgétaires, en l'absence, notamment, de la prise en compte de certaines dépenses et du rattachement des charges et produits à l'exercice. Ces errements ont masqué la dégradation de la situation financière de la commune, aggravé par l'absence de contrôle interne et, malgré les recommandations de la CRC, un rythme élevé de dépenses a été maintenu. Le préfet s'est vu contraint, en août 2008, de régler d'office le budget communal. Début 2009, la commune ne pouvait plus régler ses fournisseurs et le risque était

[1]http://www.courrierdesmaires.fr/10040/statut-de-lelu-le-controle-du-conseil-detat-sur-la-revocation-des-maires/, consulté le 27 juillet 2020.

[2] Ibid.

[3] Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 02/03/2010, 328843, Publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/,consulté le 27 juillet 2020.

désormais réel qu'elle ne soit plus en mesure d'assurer le paiement de ses dépenses prioritaires, notamment le salaire de ses agents et le remboursement de ses dettes »[1].

Ainsi donc, la haute juridiction française vérifie non seulement la matérialité des faits, mais également si, de par leur gravité, ils sont de nature à justifier la sanction. En l'espèce, elle estime que la mauvaise gestion financière de la commune, attestée par la chambre régionale des comptes, constitue un motif pouvant légalement justifier la décision de révoquer du maire.

Au Mali aussi, la révocation est indépendante de la suspension[2]. En pratique, il est logique qu'elle ait lieu après la procédure de suspension du maire. Mais dans tous les cas, la révocation semble relever des hypothèses d'une faute particulièrement grave pour laquelle la suspension serait considérée comme une mesure insuffisante.

Ainsi, suspendu pendant trois mois, le maire de la commune VI, a été révoqué de ces fonctions, à l'issue du conseil des ministres du 2 mai 2018. Il lui est reproché « d'avoir accordé plus de 247 dispenses de la taxe de développement régional et local (TDRL) et recruté quatre nouveaux agents sans passer par le conseil communal ; ainsi que d'avoir élaboré un ordre de mission pour une dame qui n'est pas à la mairie »[3].

On peut observer ainsi que la suspension n'a pas fait obstacle à la mesure de révocation. Au contraire, elle semble avoir préparé en quelque sorte cette révocation.

Par ailleurs, il faut souligner que la suspension[4] ou la révocation[5] doivent être motivées. Cette obligation semble être conçue comme « une garantie formelle de protection »[6] des maires et des adjoints. Elle permet, ainsi que le mentionnent Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, « la vérification des conditions de procédure, notamment le respect des droits de la défense et elle facilite le contrôle juridictionnel. Le juge administratif exerce désormais un contrôle normal sur l'application de la faute de nature à justifier la sanction et un contrôle de proportionnalité

[1] Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 02/03/2010, 328843, Publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/, consulté le 27 juillet 2020.

[2] Selon l'article 55 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le maire peut être suspendu ou dissous.

[3] Propos du ministre de la décentralisation, Alhassane Ag Hamed Moussa, dans la presse locale,http://bamakonews.net/2018/05/revocation-d-elus-locaux-que-en-dit-la-loi-au-mali/, consulté le 28juillet 2020.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 56.

[5] Ibid., article 57.

[6] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 212.

sur l'adéquation entre la faute et la sanction retenue »[1]. Par exemple, on peut citer la révocation du maire Dalongeville, citée plus haut, justifiée par les graves négligences durant plusieurs années dans l'établissement du budget et la gestion des biens communaux.

Cependant, la question s'est posée de savoir si ce régime de contrôle sur les personnes des collectivités territoriales n'était pas en contradiction avec le principe de libre administration des collectivités territoriales et au respect du suffrage universel direct ?

Saisi par le Conseil d'État[2] (décision n° 348771 du 24 octobre 2011) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Ahmed S. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel français a jugé que la procédure de révocation d'un maire par décret en conseil de ministres était conforme à la Constitution. Il a précisé que « les dispositions de l'article L. 2122-16 ont, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, pour objet de réprimer les manquements graves et répétés aux obligations qui s'attachent aux fonctions de maire et de mettre ainsi fin à des comportements dont la particulière gravité est avérée ; que dans ces conditions, si les dispositions contestées instituent une sanction ayant le caractère d'une punition, l'absence de référence expresse aux obligations auxquelles les maires sont soumis en raison de leurs fonctions ne méconnaît pas le principe de la légalité des délits »[3]. Il ajoute que l'institution de sanctions réprimant les manquements des maires aux obligations qui s'attachent à leurs fonctions ne méconnaît pas, en elle-même, la libre administration des collectivités territoriales et que la suspension ou la révocation, qui produit des effets pour l'ensemble des attributions du maire, est prise en application de la loi[4]. La tutelle sur la personne n'est donc pas, en soi, contraire à la Constitution.

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 212. p. 213.

[2] …, d'une question prioritaire de constitutionalité.

[3] https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?idTexte=CONSTEXT000025267962, conclusion 5 ; consulté le 28 juillet 2020.

[4] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p. 213.

B. La suspension et la révocation des autorités exécutives de cercles et de régions.

Ce contrôle consiste en la suspension et la révocation des exécutifs des conseils des cercles et des régions. En pratique, il n'existe aucun cas de suspension ou de révocation des présidents et des vice-présidents des conseils des cercles ou des conseils régionaux au Mali. C'est peut-être en raison du fait que les présidents et vice-présidents de conseils des cercles ou régionaux ne sont pas des agents de l'Etat, ceux-ci n'ont jamais fait l'objet de suspension ou de révocation analogues à celles qui existent pour les maires et les adjoints.

Cependant, en théorie, les articles 128 pour le cercle et 195 pour la région de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient, dans les mêmes termes, la possibilité de suspendre ou de révoquer, sans pour autant préciser les motifs de cette suspension ou révocation. Ils se contentent de disposer que ces autorités exécutives sont « admis préalablement à fournir des explications écrites, par l'entremise de [leur] président, au représentant de l'Etat »[1].

La suspension « est prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des Collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région »[2]. Mais le ministre n'est pas libre du choix de la durée qui est fixée par la loi n°2107-051 du 02 octobre 2017, pour une période ne pouvant « excéder trois (3) mois »[3].

La suspension et la révocation d'un chef exécutif des collectivités territoriales ne mettent pas en cause la qualité de conseiller des intéressés[4]. Toutefois, il ne pourrait à ce titre remplacer le président du conseil en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci[5].

En cas de suspension constatée par le représentant de l'Etat dans la région, le président est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 128 pour le cercle, et 195 pour la région.

[2] Ibid., les articles 130 pour le cercle, 196 pour la région.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 130 pour le cercle et 196 pour la région.

[4] Ibid., les article 132 pour le cercle et 199 pour la région.

[5] Ibid.

d'élection ou, à défaut, par le conseiller de cercle[1] ou régional[2] le plus âgé. Cela suppose la possibilité pour le président de retrouver son poste de président une fois la sanction appliquée. Cela signifie également que la suspension est indépendante de la révocation et peut être prononcée ou levée sans même qu'il y ait une mesure de révocation.

Toutefois, comme chez le maire, certaines suspensions peuvent conduire à la révocation du président du conseil de cercle ou régional. Dans ce cas, « la révocation est prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres »[3]. Une copie de l'acte de suspension ou de révocation du Président du Conseil régional est transmise au Haut Conseil des Collectivités[4].

La révocation du président du conseil de cercle ou régional ne porte pas atteinte à sa qualité de conseiller régional[5]. Toutefois, il ne pourrait à ce titre remplacer le président du conseil en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci[6].

En cas de décès ou de révocation constaté par le représentant de l'Etat dans le cercle ou la région, le président est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre d'élection ou, à défaut, par le conseiller régional le plus âgé[7].

En outre, en cas de décès, de révocation ou de démission du président, le conseil de cercle ou régional doit être convoqué par « l'intérimaire » dans un délai de trente jours ou, à défaut par le représentant de l'Etat dans région, pour procéder à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi[8].

Enfin, il faut noter qu'un président révoqué ne peut être membre du bureau pour le reste de la durée du mandat du conseil de cercle ou régional[9].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 133.

[2] Ibid., article 200.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., articles 197 pour la région.

[4] Ibid., les articles 198 pour la région.

[5] Ibid., article 199 pour la région.

[6] Ibid.

[7] Ibid., les articles 133 pour le cercle et 200 pour la région.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 133 pour le cercle et 200 pour la région.

[9] Ibid.

C. La démission d'office des autorités exécutives

Le législateur malien maintient un pouvoir de sanction de l'Etat à l'égard des autorités exécutives des collectivités territoriales pour prévoir notamment la démission d'office de tout maire, président de conseil de cercle ou régional, dans un premier cas classique : le refus « de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur »[1].

S'il peut sembler « malvenu de continuer à traiter les élus locaux comme on ne traite plus des collégiens indisciplinés »[2], il faut se demander pour quelles raisons le législateur a pu prévoir que la démission d'office soit prononcée à l'encontre des conseillers territoriaux et de leurs autorités exécutives.

Quatre hypothèses peuvent au total justifier la démission d'office d'un conseiller local :- l'application des décisions de justice ; - la perte de la capacité électorale ; - l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités prévues par les textes en vigueur ; et -le refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur[3]déjà mentionné.

Ainsi donc, « la démission d'office du maire est déclarée par le représentant de l'Etat dans le Cercle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Conseil communal ou de tout citoyen de la Commune »[4]. La démission d'office du président du conseil de cercle est déclarée par le représentant de l'Etat dans le cercle, soit à la demande du conseil de cercle ou de tout citoyen dans le cercle[5]. Celle du président du conseil régional est déclarée par le représentant de l'Etat dans la région, soit de sa propre initiative, soit à la demande du conseil régional ou de tout citoyen de la région[6].

En ce qui concerne les conditions d'éligibilité, on note que certaines personnes sont inéligibles en raison du fait qu'elles sont privées du droit de vote. En ce sens, l'article Article 64 de la loi

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 53 pour la commune, 126 pour le cercle et 193 pour la région.

[2] Olivier Gohin, op.cit., p. 533.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 53 pour la commune, 126 pour le cercle et 193 pour la région.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 126 alinéa 2.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 193 alinéa 2

n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale au Mali dispose que « sont inéligibles les personnes privées du droit de vote ». Suivant l'article 65 de cette loi, « Sont en outre inéligibles: les personnes privées par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité ; - les personnes condamnées pour faits de corruption électorale pendant une durée de deux (2) ans. »

Ainsi donc, le représentant de l'Etat dans le cercle ou la région ne peut que déclarer la démission d'office du maire, du président de conseil de cercle ou régional qui serait frappé d'une de ces conditions fixées par la loi. Cette démission d'office est déclarée par le représentant de l'Etat dans le cercle ou dans la région, soit de sa propre initiative, soit à la demande du conseil de cercle ou du conseil régional ou de tout citoyen du cercle ou de la région[1].

Toutefois, le maire, le président du conseil de cercle ou régional déclaré démissionnaire d'office peut former un recours devant la juridiction administrative[2]. La même faculté appartient aux conseillers pris individuellement et à tout citoyen dans la commune, le cercle et la région à l'encontre du refus du représentant de l'Etat de déclarer la démission d'office[3].

Par ailleurs, d'autres hypothèses peuvent justifier la fin de mandat des organes exécutifs des collectivités territoriales.

D. Les autres cas de fin de mandat de l'organe exécutif

La fonction de maire, de président de conseil de cercle ou du conseil régional peut prendre fin en cas de démission ou de décès[4]. Elle peut prendre fin en raison de « tout autre empêchement constaté[5] sans que la loi ne précise les motifs de cet empêchement. Il est mis fin aux fonctions des adjoints dans les mêmes conditions que pour le maire[6]. De même, les fonctions des vice-

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 53 alinéa 2, pour la commune, 126 alinéas 2 pour le cercle et 193 pour la région.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 51 pour le maire, 124 pour le président du conseil de cercle et 191 pour le président du conseil régional.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 59 pour le maire, 133 pour le président du conseil de cercle et 200 pour le président du conseil régional.

[6] Ibid., article 74 alinéa 5.

présidents prennent fin dans les mêmes conditions que celles des présidents du conseil de cercle[1] et du conseil[2].

La démission est adressée au représentant de l'Etat[3] qui en accuse réception. Elle est effective dès accusé de réception et, à défaut, un mois après son dépôt constaté par récépissé[4].

La fin de mandat du maire pour cause de décès est constatée par décision du représentant de l'Etat dans le Cercle[5]. Celle du président du conseil de cercle pour cause de décès est constatée par décision du représentant de l'Etat dans le cercle[6]. Tant disque la fin de mandat pour cause de décès du président du conseil régional relève des pouvoirs de décision du représentant de l'Etat dans la région[7].

Par ailleurs, un autre aspect de cette modalité de contrôle tient à la qualité de conseiller du maire, des présidents des conseils de cercles et de régions. Aux termes de l'article 58 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « la démission […] du maire ne porte pas atteinte à sa qualité de conseiller communal ».

Pour le président du conseil de cercle, l'article 132 de cette loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « la démission […] du Président du Conseil de Cercle ne porte pas atteinte à sa qualité de conseiller de Cercle ».

Pour le président du conseil régional, l'article 199 de la même loi prévoit que « la démission, la suspension ou la révocation du Président du Conseil régional ne porte pas atteinte à sa qualité de Conseiller régional ».

Toutefois, qu'il s'agisse du maire, du président du conseil de cercle ou du conseil régional, cette loi prévoit qu'un président démissionnaire, « ne pourrait à ce titre remplacer [le maire, le

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 141 alinéa 5.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 209, alinéa 5.

[3] … dans le cercle pour la commune, dans le cercle pour le cercle, et au représentant de l'Etat dans la région pour la région. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 52 pour le maire et ses adjoints, 125 pour le président du conseil de cercle et ses vice-présidents et 192 le président et ses vice-présidents.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 54.

[6] Ibid., article 127.

[7] Ibid., article 194.

président du conseil de cercle ou régional] en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci »[1]. Au contraire, en cas de démission constatée par le représentant de l'Etat dans le cercle ou la région, la loi n°2017-051 du 02 octobre prévoit de remplacer « provisoirement [le maire, le président du conseil de cercle ou du conseil régional démissionnaire …] dans la plénitude de ses fonctions par un vice-président dans l'ordre d'élection ou, à défaut, par le Conseiller régional le plus âgé »[2].

En cas de démission du président, on observe qu'elle prévoit également que « l'intérimaire »[3]est tenu de convoquer le conseil de cercle ou le conseil régional « dans un délai de trente (30) jours »[4]. Dans tous les cas, le représentant de l'Etat veille à ce que le conseil soit régulièrement convoqué. À défaut, précise-t-elle, le représentant de l'Etat dans le cercle ou dans la région procède à la convocation du conseil pour remplacer le président démissionnaire « dans les conditions prévues par la présente loi »[5].

SECTION III : Le contrôle des organes du conseil du district de Bamako

Il faut bien comprendre que le conseil de Bamako et les communes qui le composent ne sont pas tous forcément soumis à un contrôle radicalement différent de celui exercé sur les autres catégories de collectivités territoriales précédemment évoquées.

Seront successivement présentés :

- le régime juridique du district de Bamako (Paragraphe I) ;
- le contrôle de l'Etat sur les organes du district de Bamako (Paragraphe II).

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 58 pour le maire 132 pour le président du conseil de cercle et 199 pour le président du conseil régional.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 59 alinéa 1 pour le maire, 133 pour le président du conseil de cercle et 200 pour le président du conseil régional.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

Paragraphe I : Le régime juridique du district de Bamako

Suite à l'évolution du cadre juridique et institutionnel des collectivités territoriales maliennes, le district de Bamako est défini et régi par trois principales lois : la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako, la loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant Code des Collectivités territoriales et la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités territoriales.
Ainsi que le prévoit l'article 1er de la loi 2017-053 du 02 octobre 2017, « le District de Bamako est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il s'administre librement dans le cadre des lois et règlements ».

Le « district de Bamako est divisé en Communes[1]. Ils sont tous régis par « les dispositions du Code des Collectivités territoriales, sauf dispositions particulières de la présente loi »[2].

Le conseil du district « règle par ses délibérations les matières relevant de la compétence du District et présentant un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération de Bamako »[3]. Parmi les attributions du conseil du district, on peut citer entre autres « le schéma d'aménagement du territoire du district, en cohérence avec le schéma national ; les plans et programmes de développement économique, social et culturel ; la création et la gestion des équipements collectifs dans les domaines suivants ; la création et mode de gestion des services publics du District ; la fixation des taux des impôts et taxes du District dans le cadre des bases et des maxima fixés par la loi »[4].
Avec le changement opéré par le code des collectivités territoriales et la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, l'administration du district de Bamako est assurée par deux organes : un organe délibérant dénommé « le conseil du district » et un organe exécutif, « le bureau du district ».

Il s'agit donc d'étudier les règles relatives à la désignation des organes du district et des communes qui le composent (A) et de déterminer le contrôle appliqué à ces organes (B).

[1] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 2.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 18.

[4] Ibid.

A. La désignation du conseil du district de Bamako

Organe délibérant du district, le conseil du district de Bamako est régi par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako. Le conseil du district de Bamako est composé « de membres élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel par les électeurs du district »[1], le nombre de membres à élire étant fixé par arrêté du ministre en charge de l'administration territoriale sur la base des résultats du dernier recensement administratif publié[2].

Le droit commun s'applique au régime du mandat du conseil du district de Bamako qui est de cinq ans[3]. Toutefois, cette durée de mandat peut être prorogée de six mois par décret motivé en conseil de ministres[4]. En cas de nécessité, la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 prévoit que le mandat peut « faire l'objet d'une seconde prorogation de six (6) mois dans les mêmes conditions »[5].

Par ailleurs, il faut ici souligner que les règles qui régissent le conseil du district de Bamako, depuis 2017, n'ont pas toujours été constituées par une catégorie homogène : en effet, nous allons voir qu'avant cette date, le mode d'élection du conseil du district n'était pas si différent de celui du conseil de cercle et de l'assemblée régionale.

Avant l'adoption de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, le conseil du district est composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseils communaux du district[6]. Suivant l'article 4 de cette loi, le nombre de représentants par conseil communal est fixé comme suit :

« - commune de moins de cent mille habitants : 3 représentants

- Commune de cent mille à cent cinquante mille habitants : 4 représentants
- Commune de plus de cent cinquante mille habitants : 1 représentant par tranche de soixante-quinze mille ».

On observe, suivant l'article 4 de la loi citée plus haut, que le conseil du district de Bamako comprenait de trois conseillers par commune à quatre selon l'importance de la population de la commune telle qu'elle est comptabilisée à l'issue du recensement fait par l'Etat. Les deux

[1] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 18.article 4.

[2] Ibid., article 4.

[3] Ibid., article 5.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako, article 4.

extrêmes pris en considération étant les communes de moins de cent mille habitants et celles de plus de cent cinquante mille habitants[1].

Par ailleurs, il faut souligner qu'à l'époque, l'élection des représentants des communes au conseil du District est encadrée par l'Etat qui fixe et veille à sa tenue régulière. C'est ce que prévoyait l'alinéa 5 de l'article 4 de la loi n°96-025 du 21 février 1996 lorsqu'il disposait que « l'autorité de tutelle procède à la convocation de la séance inaugurale du Conseil du District au cours de laquelle a lieu l'élection du bureau du conseil ».

Lors de l'élection, lorsqu'aucun des candidats n'obtenait pas la majorité absolue après deux tours de scrutin, on procède à un troisième tour à l'issue duquel le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix était déclaré élu[2]. A égalité de voix au troisième tour, le candidat le plus âgé est déclaré élu[3] pour un mandat de cinq ans[4].

Comme pour les autres catégories de collectivités territoriales, le respect de ces chiffres lors de la détermination du nombre d'élus à désigner était impératif puisqu'une élection prévoyant la désignation d'un nombre de conseillers du district supérieur à celui fixé par la loi devait être jugée nulle.
Tel était le régime juridique du district de Bamako sous la loi n°96-025 du 21 février 1996.
Depuis le changement opéré par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, l'administration du district de Bamako est assurée, essentiellement, par deux grandes institutions, le conseil de district et le maire de district étudié plus loin.

Le conseil du district est l'organe délibérant. Le nombre de membres qui composent le conseil du district est, depuis 2017, fixé par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale sur la base des résultats du dernier recensement administratif publié[5]. On l'a dit, « le conseil du district est composé de membres élus au scrutin de la liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel par les électeurs du district ».

[1] Loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako, article 4.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid., article 5.

[5] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 4.

De ce qui précède, il ressort une vérité à établir : la loi n°2017-053 du 02 octobre fait évoluer le mode de scrutin du conseil du district. Le conseil est élu par les électeurs du district[1]. C'est le suffrage universel direct ; c'est ce que prévoient les articles 1er et 2 de la loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale. Suivant l'article 1er, « la présente loi fixe le régime du référendum, de l'élection du Président de la République et des Conseillers des Collectivités Territoriales ». Quant à l'article 2 de cette loi, il prévoit que « le suffrage est universel, égal et secret ».

Et c'est ce que confirme l'article 4 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 lorsqu'il dispose, on l'a dit, que « le conseil du district est composé de membres élus […] par les électeurs du district ».

Le régime juridique du district est donc l'élection au suffrage universel direct. Le mode de scrutin utilisé est le scrutin de liste à la proportionnelle avec le système de plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel[2].

Toutefois, l'innovation annoncée par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2917 pour l'élection du conseil du district par les électeurs du district n'est pas encore effective en raison du fait que début 2021, on constate qu'il n'y a pas eu d'élection. Comme le conseil de cercle ou régional, le conseil du district actuellement en place est issu des élections de 2009, suivant le régime de la loi n°96-025 du 21 février 1996 qui prévoit un « Conseil du District […] composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseils communaux du District »[3].

Par ailleurs, la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 consacre l'existence d'un bureau du conseil du district.

B. La désignation du maire et des adjoints du conseil de district de Bamako

Les dispositions relatives à la désignation et aux attributions du président du conseil de cercle sont, à l'exception de quelques tempéraments, rendues applicables à l'institution du maire du district.

[1] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 3.

[2] Ibid., article 4.

[3] Ibid.

La séance au cours de laquelle, il est procédé « à l'installation du maire du district est convoquée par le ministre en charge des collectivités territoriales qui assiste à la séance ou se fait représenter[1]. Elle est présidée par le conseiller le plus âgé »[2].

Les conditions de l'élection du maire du district sont donc calquées sur celles de l'élection du président du conseil de cercle et régional, à l'exception du fait que la séance d'installation de l'élection est convoquée par le ministre des collectivités territoriales. Elle est donc encadrée par l'Etat qui fixe les règles de l'élection, et dont le ministre convoque et contrôle le déroulement de l'élection du maire du district.

C'est ainsi que « sur la base des résultats définitifs des élections au conseil du district, transmis au ministre chargé des collectivités territoriales par le président de la commission de centralisation « est installé dans les fonctions de maire du district le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges »[3].

En cas d'égalité de sièges entre plusieurs listes, est installé maire du district « le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages »[4].

« A égalité de suffrages entre plusieurs listes, le conseiller du district, tête de liste, le plus âgé est installé maire du district »[5].

La « liste proclamée majoritaire lors des élections demeure pendant la durée du mandat sous réserve de changement de majorité à la suite d'élections partielles »[6].

En cas de vacance du poste du maire du district, l'article 44 de la loi n°2017- 053 du 02 octobre 2017 prévoit que « le conseiller venant après lui sur la liste majoritaire est installé dans la fonction de maire du district ».

En outre, cet article prévoit qu'« il est procédé ainsi jusqu'à l'épuisement de la liste ». Si l'intéressé est membre du bureau du district, l'article 44 de la loi n°2017- 053 du 02 octobre 2017 dispose qu'« il est procédé à son remplacement dans les conditions prévues par la présente

[1] Loi n°2017- 053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 44.

[2] Ibid.

[3] Ibid., alinéa 2.

[4] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 44, alinéa 3.

[5] Ibid., alinéa 4.

[6] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 44, alinéa 4.

loi ». L'installation des remplaçants s'effectue dans les mêmes conditions que l'installation initiale[1].

Ainsi donc, comme pour le président du conseil régionaux, les dispositions de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 imposent aux conseillers du district, un président issu des résultats définitifs des élections du conseil du district[2], rappelons-le, sur le fondement de l'élection par les électeurs du district.

Cependant, il n'en a pas toujours été ainsi. Avant l'adoption de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, l'administration de la mairie du district était assurée par un maire élu à la majorité absolue des votants qui sont eux-mêmes des conseils communaux élus par les populations locales du district par application à l'article 4 de la loi n°96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako qui disposait que « le Conseil du District est composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseils communaux du District ».
L'article 36 de cette loi n°96-025 du 21 février 1996 disposait également que « la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du Maire est présidée par le conseiller du district le plus âgé ».
Cette séance était convoquée par l'autorité de tutelle[3]. Le Maire était donc « élu à la majorité absolue des votants »[4]. Et « si aucun candidat n'avait obtenu cette majorité au premier tour, un deuxième tour de scrutin était organisé et le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix était déclaré élu. En cas d'égalité des voix au deuxième tour entre les candidats les mieux placés, il était procédé sans interruption à un troisième tour. Si au troisième tour les candidats les mieux placés obtiennent le même nombre de voix, le plus âgé était déclaré élu »[5].
Quant aux adjoints[6], ils étaient élus dans les mêmes conditions que le maire, c'est-à-dire élus « en son sein au scrutin uninominal par le Conseil du District »[7] le vote étant secret[8].

[1] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 44.

[2] Ibid.,

[3] Loi n°96-025 du 21, février 1996, op.cit., article 36.

[4] Ibid.

[5] Loi n°96-025 du 21, février 1996, op.cit., article 36.

[6] Le bureau était composé du maire du district et de deux Adjoints dans l'ordre d'élection. Voir loi n°96-025 du 21, février 1996, op.cit., article 35.

[7] Loi n°96-025 du 21 février 1996, op.cit., article 35.

[8] Ibid.

Le législateur de 2017 a donc apporté un changement majeur à ce régime juridique d'élection du conseil du district, puisque le régime d'élection des adjoints a évolué. Selon l'article 68 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 « les adjoints du maire du district sont élus par les conseillers du district au scrutin uninominal. Si aucun candidat n'obtient cette majorité après deux (2) tours de scrutin, la séance peut être suspendue. Dans tous les cas, il est procédé à un troisième tour à l'issue duquel, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu. À égalité de voix au troisième tour, le candidat le plus âgé est déclaré élu ». Le remplacement d'un adjoint dont le poste est devenu vacant s'effectue dans les mêmes conditions que son élection[1].

La différence est donc claire : depuis la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, on observe que les adjoints au maire du district sont élus par les conseillers du district eux-mêmes élus par les électeurs du district. On note également que le mode du scrutin est, à l'origine, un suffrage universel direct. Une autre innovation ou différence est observée : le nombre d'adjoints au maire passe de deux à cinq dans la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017[2]. Toutefois, le législateur de 2017 conserve un acquis : la durée du mandat reste de cinq ans.

Qu'en est-il maintenant du contrôle sur les organes du district de Bamako ?

Paragraphe II : Le contrôle de l'Etat sur les organes du district de Bamako

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales témoigne de la volonté de l'Etat de tenir les collectivités au respect de la loi.

La loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales organise donc le contrôle des organes du district de Bamako. L'article 71 de cette loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi que « le ministre chargé des collectivités territoriales exerce le contrôle des actes et des organes du district de Bamako ». Mais, les communes qui composent le district sont soumises au contrôle du représentant de l'Etat dans le district[3]. Celui est chargé d'apporter des appui-conseils à ces communes[4].

[1] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 68, alinéa 4.

[2] Ibid., article 43.

[3] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 72.

[4] Ibid.

Il faut souligner que le contrôle exercé sur le conseil du district de Bamako et les communes qui le composent n'est pas si différent de celui exercé sur les autres collectivités territoriales. À l'exception de l'intervention du ministre des collectivités dans le contrôle des organes du conseil du district, la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 rend le régime juridique du contrôle conforme à celui du contrôle sur les autres catégories de collectivités territoriales. Selon l'article 73 de cette loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales organise donc le contrôle des organes du district de Bamako : « le contrôle du district de Bamako et des communes qui le composent est exercé selon les règles définies par le code des collectivités territoriales ».

Dès lors, le conseil du district ou un conseil communal du district de Bamako peuvent être suspendus ou dissous, par application à l'article 8 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 cité plus haut: rappelons- le, « le conseil communal peut être suspendu ou dissous ». Conformément à cette même loi, le maire « peut être suspendu ou révoqué »[1].

Au regard de ce qui précède, le représentant de l'Etat dans le district peut proposer des sanctions disciplinaires à l'encontre des membres des conseils communaux des communes composant le district.

La suspension est ainsi prononcée par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales sur proposition du représentant de l'Etat dans le district pour une durée de trois mois[2] à l'issu de laquelle l'organe concerné reprend ses fonctions si sa dissolution n'a pas été prononcée.

La dissolution « est prononcée par décret motivé pris en conseil des Ministres »[3].
Quant à la révocation, elle ne concerne que les membres des organes exécutifs (les maires et les adjoints). Elle est prononcée par décret motivé pris en conseil des ministres[4].
On peut ajouter qu'en matière de police administrative, le représentant de l'État peut se substituer à l'Autorité défaillante (le maire) après une mise en demeure restée sans effet. Souvenons-nous des dispositions de l'article 300 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 selon lesquelles « en cas de défaillance de l'autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, le Représentant de l'Etat doit, après mise en demeure restée

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 55.

[2] Ibid., les articles 9 et 56.

[3] Ibid., article 10.

[4] Ibid., article 57.

sans effet, se substituer à celle-ci pour prendre les mesures de police nécessaires. Elle peut également intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée ».

Par ailleurs, les conseils communaux du district de Bamako sont soumis aux mêmes conséquences relatives aux cas de dissolution du conseil communal, de démission de tous leurs membres, d'annulation devenue définitive de l'élection de tous leurs membres. Dans cas de survenance de ces circonstances, l'article 11 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit qu'une « une autorité intérimaire est mise en place dans les quinze (15) jours pour en remplir les fonctions pendant six (06) mois ».
Toutefois, il précise que cette « autorité intérimaire ne peut ni emprunter ni aliéner un bien de la collectivité. Elle ne peut ni créer de service public ni recruter du personnel ».

Selon l'article 12 de cette loi, « les membres de l'Autorité intérimaire communale, y compris le président et les vice-présidents, sont nommés, sur rapport du représentant de l'Etat dans la Région, par arrêté du ministre en charge des Collectivités territoriales ».

La composition de l'autorité intérimaire est fixée par l'article 13 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui dispose que cette autorité doit être « composée d'autant de membres que le Conseil communal qu'elle remplace ». Mais, les membres l'obligation de résider dans la commune. En ce qui concerne leur provenance, l'article 13 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit qu'ils peuvent provenir « des services déconcentrés de l'Etat, de la société civile et du secteur privé ainsi que de conseillers communaux sortants ».

Toutefois, cet article précise que « les conseillers communaux d'un conseil dissous ou démissionnaire ne peuvent pas faire partie de l'Autorité intérimaire qui le remplace »[1].

A ce sujet, les conseillers communaux peuvent démissionner en cours de mandat. Ils peuvent faire l'objet de démission d'office également. A cet effet, l'article 13 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « la démission du conseil communal est adressée, par l'entremise du Maire, au représentant de l'Etat ». Mais, cette démission est remise au représentant de l'Etat dans le district, par application à l'article 72 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 cité plus haut. La démission n'est effective qu'après un accusé de réception[2].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 13.

[2] Ibid., article 15.

De façon générale, la démission d'office du conseiller communal intervient dans l'une ou l'autre des situations suivantes prévues à l'article 18 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017: « l'application des décisions de justice, la perte de la capacité électorale ; l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités prévues par les textes en vigueur, le refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur ».

Telles sont donc les conséquences d'une situation née de la suspension, de la dissolution, de la démission ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous de tous les membres d'un conseil communal. Comme pour les conseils communaux des autres catégories des collectivités territoriales, les pouvoirs de l'autorité intérimaire communale expirent de plein droit dès que le conseil communal est reconstitué et installé[1].

Enfin, il faut noter que le conseil du district de Bamako, le maire du district et les adjoints sont tous passibles des mêmes sanctions[2] analysées plus haut, à la seule différence que c'est le ministre chargé des collectivités territoriales qui a en charge l'exercice du contrôle des organes du district de Bamako[3].

C'est ainsi que, par application de l'article 8 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le conseil du district peut être suspendu ou dissous. La suspension est prononcée par arrêté du ministre des collectivités territoriales sur proposition du représentant de l'Etat dans le district[4]. La dissolution est prononcée par décret motivé pris en conseil des ministres[5]. Il est procédé à l'installation des autorités intérimaires dans les mêmes conditions[6].

S'agissant de la démission, de la suspension ou de la révocation du maire du district, elles ne portent pas atteinte à sa qualité de conseiller communal. Toutefois, il ne pourrait à ce titre remplacer le maire en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci[7].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 14 alinéa 3.

[2] Ibid., article 73.

[3] Ibid., article 71.

[4] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 72.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 10.

[6] Ibid., les articles 11 à 15 expliqués plus haut.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 58.

En cas « de décès, de révocation, de suspension, de démission, d'absence ou de tout autre empêchement constaté par le représentant de l'Etat [dans le district[1]] le Maire est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint dans l'ordre d'élection ou, à défaut, par le conseiller le plus âgé »[2].

Toutefois, « en cas de décès, de révocation ou de démission du Maire, le Conseil communal doit être convoqué par l'intérimaire dans un délai de trente jours ou, à défaut, par le représentant de l'Etat dans le district, pour procéder à son remplacement dans les conditions prévues par la présente loi »[3].

En résumé, il faut bien comprendre que le contrôle de l'Etat sur le conseil du district et les communes qui le composent n'est pas très différent du contrôle exercé sur les autres catégories de collectivités territoriales. En effet, on a vu que tous les organes sont concernés par le contrôle consacré par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales. C'est ce que prévoit l'article 73 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako. Rappelons-le, « le contrôle du district de Bamako et des communes qui le composent est exercé selon les règles définies par le code des collectivités territoriales ».

Ainsi, le conseil du district ou un conseil communal peut être suspendu ou dissous. Le maire du district ou un maire d'une commune du district peut être suspendu ou révoqué également.

Toutefois, nous avons constaté qu'il y a des tempéraments introduits par la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 : le contrôle des organes du district de Bamako est assuré par le ministre en charge des collectivités territoriales[4]. Celui des organes des communes du district de Bamako est assuré par le représentant de l'Etat dans le district[5].

[1] Souvenons-nous, par application de l'article 72 qui dispose que « le représentant de l'Etat dans le District exerce le contrôle des actes et des organes des Communes du District de Bamako ».

[2] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 59.

[3] Ibid., article 59.

[4] Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017, op.cit., article 71.

[5] Ibid., article 72.

Conclusion du Chapitre

Au terme de ce Chapitre, on a pu rendre compte du contrôle des organes des collectivités territoriales. La « tutelle des collectivités » est remplacé, en partie, par un nouveau système de contrôle : le « contrôle des organes des collectivités territoriales ».

Sa définition met en lumière la nouveauté introduit par la loi n°2017-051 pour 02 octobre 2017 : « le contrôle des organes des Collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés. Les fautes et/ou dysfonctionnements des organes des collectivités territoriales entraînent, selon le cas, leur suspension, révocation, dissolution ou substitution, dans les conditions fixées par la présente loi »[1].

Le contrôle des organes des collectivités territoriales apparaît, de manière a priori claire, comme un élément fondamental dans l'appréhension de la notion de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. L'Etat prévoit des règles relatives à l'élection et au fonctionnement des organes des collectivités, mais, bien que ces organes locaux soient élus, nous avons relevé que l'Etat conserve un droit de regard sur l'exercice de leur mandat et peut y mettre fin. A ce titre, nous avons remarqué que ces conseils territoriaux peuvent être suspendus ou dissous et leurs exécutifs suspendus ou révoqués.

Enfin, nous avons remarqué que les organes délibérants ainsi dissous, communaux, de cercles régionaux ou du district de Bamako peuvent se présenter devant le suffrage universel. Dans cette perspective, l'élection au suffrage universel apparaît, non pas comme une sanction des élus, mais, comme un moyen de réaliser un équilibre perdu en raison des éventuels conflits entre organes locaux ou mauvaise gestion, avant l'expiration normale du mandat.

Evidemment, le contrôle des organes ne peut être considéré comme le seul élément qui caractérise le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Il existe d'autres modalités, en dehors de celui exercé sur les organes : le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 299.

CHAPITRE II : LE CONTROLE SUR LES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Il est organisé un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales maliennes. Les lois du 02 octobre 2017 ont prévu un mécanisme de contrôle des actes identique pour toutes les collectivités territoriales[1]. Suivant l'article 292 de loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ce « contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité ». Il s'exerce sur les délibérations, arrêtés et autres actes des collectivités territoriales[2].

En disposant que le représentant de l'Etat contrôle la légalité des actes des collectivités territoriales, le législateur malien de 2017 pose et distingue trois principes. D'abord, il pose le principe que les délibérations des conseils territoriaux sont exécutoires dès leur publication[3]. En effet, la publication est une condition du caractère exécutoire de la plupart des délibérations des conseils territoriaux.

Ensuite, le législateur conditionne l'exécution de certaines délibérations à l'approbation préalable de l'autorité de contrôle des collectivités territoriales. À ce titre**,** la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 désigne les matières soumises à l'approbation préalable à travers des articles spécifiques notamment les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le conseil de cercle, 164 pour le conseil régional. Ces articles prévoient que les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat […] :

a. les budgets et le compte administratif ;
b. l'aliénation des biens du patrimoine ;
c. les emprunts de plus d'un an ».

Enfin, il pose le principe que le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif « les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux (02) mois qui suivent leur transmission »[4]. Toutefois, en posant ce principe, le législateur de 2017 n'a pas conféré au tribunal administratif l'exclusivité du contrôle de légalité, mais a confié à deux organes différents une mission

[1] Ces dispositions sont appliquées également au conseil du district de Bamako par application de l'article 73 de la loi n°2017-053 du 02 octobre qui prévoit, rappelons-le, que « le contrôle du district de Bamako et des communes qui le composent est exercé selon les règles définies par le code des collectivités territoriales ».

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

[3] Ibid., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

[4] Ibid., article 296.

spécifique : au représentant de l'Etat, la mission de vérification de la légalité des actes ; au tribunal administratif, le soin de sanctionner les illégalités.

Certes, certaines délibérations soumises à approbation ont force exécutoire seulement au moment de leur approbation par le représentant de l'Etat[1]. Mais, lorsque le représentant de l'Etat refuse d'approuver ces délibérations, la « collectivité territoriale peut déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation »[2]. L'annulation de la décision de refus d'approbation par le tribunal administratif devenue définitive « emporte approbation de la délibération par le représentant de l'Etat »[3].

Il apparaît donc que le législateur malien de 2017 a prévu deux régimes applicables aux différents actes locaux :

- un régime de droit commun applicable aux différents actes locaux (Section I) ;
- un régime particulier de contrôle d'approbation préalable (Section II).

Pour être complet, il convient de prendre également en considération d'autres contrôles portant sur les actes financiers des collectivités territoriales (Section III).

SECTION I : Le régime de droit commun

L'organisation du contrôle des actes des communes, cercles et régions repose, en principe, sur la juxtaposition entre le contrôle du représentant de l'Etat et le contrôle juridictionnel des actes de ces collectivités territoriales. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 confie ainsi à deux organes différents la mission de contrôle : elle charge le représentant de l'Etat de détecter les illégalités ; au tribunal administratif, elle confie le soin de sanctionner les illégalités constatées.

Le contrôle des actes des collectivités territoriales comporte ainsi deux phases : une phase administrative et une phase juridictionnelle. Les deux phases sont distinctes et peuvent ne pas être cumulées. En effet, le contrôle effectué par le représentant de l'Etat peut s'achever dès la phase administrative. C'est le cas lorsque l'appréciation faite par le représentant de l'Etat a

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294.
[2] Ibid.
[3] Ibid.

permis de rendre légaux les actes pris par les autorités territoriales. La phase administrative marque alors la fin du contrôle.

Dans le cas contraire, c'est-à-dire, lorsque la phase administrative n'a pas permis de rendre légaux les actes pris par les autorités locales, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 charge le représentant de l'Etat de déférer les actes au tribunal administratif.

A propos du régime de droit commun du contrôle sur les actes des collectivités territoriales, nous étudierons successivement :

1. la phase administrative (Paragraphe I) ;
2. la phase juridictionnelle (Paragraphe II).

Paragraphe I : La phase administrative

L'étude de la phase administrative du contrôle des actes suppose une analyse minutieuse de la légalité des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'Etat.

La mise en place des nouvelles règles de contrôle des actes des collectivités territoriales suppose au préalable, la délimitation des aspects du contrôle de l'Etat :
- l'examen de la légalité externe ;
- et l'examen de la légalité interne.

Le représentant de l'Etat est donc appelé à exercer ces différents types de contrôle.

A. Le contrôle de la légalité externe des actes des autorités décentralisées.

Contrôler la légalité externe d'un acte revient à vérifier les règles relatives à la compétence de l'auteur de l'acte et les règles de forme applicables à la procédure d'élaboration de cet acte.

1. Le contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte

Le contrôle de la légalité des actes suppose de vérifier que les auteurs ont été régulièrement investis du pouvoir de décision.
La détermination de l'autorité compétente est opérée par la Constitution, la loi ou le règlement. Plusieurs aspects doivent être évoqués. La compétence pour prendre une décision administrative peut être en effet abordée sous trois points de vue. Mais il faut prendre en compte

également d'autres points de contrôle et envisager les conséquences du non-respect des règles de compétence.

a. Compétence matérielle, temporelle et territoriale

- En premier lieu, la compétence est d'abord matérielle. L'autorité locale qui prend une décision doit agir dans le cadre de ses attributions. Ainsi, le conseil communal, de cercle ou régional ne règle par ses délibérations que les affaires de la commune, du cercle ou de la région qui lui sont attribuées par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Ces actes, qui sont énumérés aux articles 22 pour la commune, 95 pour le cercle et 163 pour la région de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, peuvent être regroupés suivant les aspects ci-après : l'administration générale et les finances des collectivités territoriales ; les secteurs en tant que support des activités de la collectivité territoriale ; le fonctionnement des organes des collectivités territoriales ; la création, le mode de fonctionnement des services des collectivités territoriales; le recrutement et la gestion du personnel des collectivités territoriales; l'octroi, l'acceptation et le refus des dons et legs ; la police administrative ; le jumelage et la coopération avec les autres collectivités ; les marchés de travaux et de fournitures, les baux, la gestion financière ; l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine.

Sont aussi concernés : les plans de développement des collectivités territoriales, la réalisation et le mode de gestion des infrastructures et d'équipement collectif par les collectivités territoriales ; l'éducation ; la santé ; l'urbanisme et la construction civile ; l'hygiène publique et l'assainissement ; les mines ; et la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques[1].

Un certain nombre de secteurs pour lesquels l'objet des actes semble encore relativement imprécis (hormis la réalisation et le mode de gestion d'infrastructures et équipements collectifs déjà traités dans les chapitres qui précèdent) sont également concernés par les compétences des collectivités territoriales. Selon le guide d'exercice du contrôle de légalité des collectivités territoriales de 2017, il s'agit « du schéma d'aménagement du territoire communal, en cohérence avec le schéma du Cercle ;de l'organisation des activités agricoles et de santé animale ; de l'organisation des interventions dans le domaine économique ; de l'organisation

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 22 pour le conseil communal, 95 pour le conseil de cercle et 163 pour le conseil régional. Voir aussi les articles 61 pour le maire, 134 pour le président du conseil de cercle et 202 pour le président du conseil régional.

des activités artisanales et touristiques ; de l'organisation des activités de promotion et de protection sociales ; la dénomination des voies classées dans le domaine du District »[1].

- En second lieu, la compétence est temporelle : l'autorité doit prendre la décision au moment où elle est habilitée à le faire. Par exemple, un conseil communal, de cercle ou régional ne semble donc avoir un pouvoir de délibération que pendant la durée de son mandat de cinq ans[2]. De même, un conseil territorial dissous ou dont l'élection a été annulée ne peut avoir pouvoir de délibération[3].

- En dernier lieu, la compétence est aussi territoriale : ici l'autorité compétente doit intervenir dans une circonscription géographique de compétence bien déterminée : alors que la compétence d'une autorité centrale s'étend à tout le territoire, celle d'une autorité décentralisée se trouve limitée à son ressort territorial. Un conseil communal n'a compétence de régler par ses délibérations que les affaires de sa commune[4]. De même, un conseil de cercle ou régional ne règle par ses délibérations que les affaires du cercle ou de la région[5].

Le contrôle consiste donc à vérifier la compétence de l'organe délibérant à délibérer sur la matière : concrètement, il s'agit, pour le représentant de l'Etat, de vérifier que la matière objet de l'acte relève du domaine de compétences de la collectivité territoriale concernée.

b. Autres points de contrôle

D'autres aspects peuvent faire l'objet d'un contrôle :

- Les actes contractuels des autorités territoriales sont également soumis au contrôle de la compétence. Il s'agit alors de vérifier la compétence du signataire de l'engagement. Aux termes de l'article 61 du code des collectivités territoriales « la souscription des marchés, la passation des baux, les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements » relèvent de la compétence du maire ; « la souscription des marchés, la passation

[1] Guide d'exercice du contrôle de légalité des collectivités territoriales de 2017, op.cit., p. 21.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 7 pour le conseil communal, 80 pour le conseil de cercle et 147 pour le conseil régional.

[3] En effet, une autorité intérimaire est mise en place pour en remplir les fonctions. Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 11 pour le conseil communal, 84 pour le conseil de cercle et 151 pour le conseil régional.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 22.

[5] Ibid., l'article 95 pour le conseil de cercle et 163 pour le conseil régional.

des baux, les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ; l'établissement d'actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine suivant les délibérations du Conseil de Cercle »[1] relèvent de la compétence du président du conseil de cercle et « la souscription des marchés, la passation des baux, les adjudications des travaux de la Région dans les formes établies par les lois et règlements ; l'établissement d'actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine suivant les délibérations du Conseil régional »[2] relèvent de la compétence du président du conseil régional.

- Le représentant de l'Etat doit vérifier également que l'exécutif local, et par exemple le maire, a reçu autorisation de l'organe délibérant, en tout ou partie pour : « arrêter ou de modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services communaux ; fixer, dans les limites déterminées par le Conseil communal, les tarifs des redevances ; contracter, dans les limites déterminées par le Conseil communal, des emprunts et de recevoir des dons et legs ; fixer et de régler les frais des contrats de représentation, d'exécution et d'expertise»[3]. Aussi, la vérification du représentant de l'Etat doit porter sur les compétences détenues en propre par l'exécutif local et par exemple le maire en matière de gestion du personnel communal[4] ou encore dans l'exercice de la police administrative[5].

- Enfin, si le marché est signé par délégation du représentant légal de la collectivité territoriale, il convient de s'assurer que le signataire avait effectivement et légalement bénéficié d'une délégation de signature par application de l'article 72 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui prévoit, par exemple, que « sous sa surveillance et sa responsabilité, le Maire peut déléguer une partie de ses attributions et/ou sa signature à un ou plusieurs de ses adjoints », de l'article 139 pour le président du conseil de cercle qui dispose que «…, le Président du Conseil de Cercle peut déléguer une partie de ses attributions et/ou sa signature à un ou plusieurs des vice-présidents » et de l'article 207 pour le président du conseil régional qui prévoit que « le

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 134.

[2] Ibid., article 202, alinéa 2.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 62 pour le maire. Les règles sont identiques pour les présidents de conseil de cercle et régional. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 135 pour le président du conseil de cercle et 203 pour le président du conseil régional.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 61.

[5] Ibid., les articles 65 et 66.

Président peut déléguer une partie de ses attributions et/ou sa signature à un ou plusieurs des Vice-présidents ».

c. Les conséquences du non – respect des règles de compétence

La question se pose de savoir ce qui se passe en cas de violation des règles de compétence ?
A cette question nous allons voir que le droit malien apporte des réponses précises à travers un certain nombre de cas possibles.

- En matière comptable, et suivant l'article 13 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2017, « est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics ». Il apparaît ainsi que le maire, le président du conseil de cercle ou régional ou tout autre conseiller qui s'ingère dans les fonctions qui relèvent des comptables constitue une usurpation de fonctions.

Les actes qui interviennent dans ces conditions doivent être regardés comme pris en violation des textes[1] et engager la responsabilité de leurs auteurs (les comptables de fait) devant la juridiction financière juge des comptes des collectivités territoriales[2].

- Dans le domaine administratif, un conseiller municipal qui célèbre un mariage, alors que le maire ne lui a pas fait délégation d'« une partie de ses attributions et/ou sa signature »[3], par application de l'article 72 du code des collectivités, peut voir son acte annulé et donc annulation du mariage. Le contrôle consiste donc à vérifier que le conseiller en cause a qualité d'officier d'état civil nécessaire pour procéder à la célébration d'un mariage. Autrement dit, il s'agit pour le représentant de l'Etat de vérifier s'il a, en application des dispositions précédentes, reçu délégation du maire à cet effet.

- En France, une ingérence de particuliers dans des fonctions administratives semble pouvoir être regardée comme une usurpation de fonctions. C'est l'opinion de Sabine Martin à propos de la France en 1982 qui affirme que « les actes qui interviennent dans ces conditions doivent être regardés comme inexistants en fonction de la très grave irrégularité dont ils sont entachés »[4].

[1] Si ces actes sont existants, ils sont pris en fonction de la très grave irrégularité dont ils sont entachés.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 286

[3] Ibid., article 72.

[4] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 157.

Toutefois, précise-t-elle, dans certains cas, « ces actes sont considérés comme valables »[1]. Notre auteur d'ajouter que ces cas ont lieu dans le cadre de « l'application de la théorie de l'apparence fondée sur le fait que le public a pu raisonnablement ignorer l'irrégularité de l'investiture et qu'on ne peut lui en faire subir les conséquences »[2] et de dire que « le fonctionnaire de fait est dès lors l'individu qui présentait toutes les apparences d'un agent régulier »[3]. Pour elle, il y a alors « investiture plausible »[4].

En droit civil français, cette idée a reçu une illustration célèbre dans l'affaire des « mariages de Montrouge » : des mariages célébrés irrégulièrement par un adjoint au maire n'ayant pas qualité ont été déclarés valides en raison de la bonne foi des couples intéressés[5].

En droit administratif français, est déclaré valable le paiement fait à une personne qui, installée dans des locaux administratifs, paraissait avoir qualité pour recevoir le paiement[6].

Ainsi donc, au Mali comme en France, l'intervention d'une autorité administrative dans la sphère de compétence d'une autre autorité administrative constitue une violation des règles de compétence lorsque des délégations de pouvoir ou de signature n'ont pas été consenties.

Seules les délégations permettent à l'autorité bénéficiaire de la délégation d'exercer sans commettre d'illégalité, un pouvoir dont est normalement investie l'autorité délégante.

2. Le contrôle du respect des règles de forme et de procédure.

Les actes des collectivités territoriales doivent être édictés dans les procédures légales selon les formes légales.

Le non-respect de ces règles semble être constitutif d'une illégalité, qualifiée de vice de forme. Ces règles peuvent être soit des règles de forme, soit des règles de procédure.

a. Le contrôle du respect des règles de forme

Les actes des collectivités territoriales doivent revêtir, en principe, la forme écrite.

[1] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 157.

[2] Ibid.

[3] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 157.

[4] Ibid.

[5] Cass. civ. 7 août 1883, D. 1884.1.5., cité par Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 157.

[6] CE, 21 juillet 1876, Ducatel, S.1878.2.330., cité par Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 157.

Les procès-verbaux des sessions des conseils territoriaux sont, on l'a dit, obligatoirement « signés par le président et le secrétaire de séance »[1]. Ils doivent alors être signés par leurs auteurs.

En règle générale, les actes (procès-verbaux) concrétisent la volonté explicite de leurs auteurs.

Le contrôle, pour le représentant de l'Etat, consiste donc à vérifier que ces procès-verbaux des sessions sont effectivement signés des présidents et les secrétaires de séances[2]. Il s'agit aussi de vérifier que ces procès-verbaux indiquent « le lieu de la session ; les dates d'ouverture et de clôture ; la date de la convocation, l'ordre du jour, l'identité des membres présents ; l'identité des membres absents avec indication du motif de l'absence ; les interventions ; les délibérations »[3].

L'autorité de contrôle vérifie également que les délibérations sont régulièrement « inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat dans le Cercle »[4] ou la région[5].

Les délibérations doivent être signées « par tous les membres présents ainsi que par les mandataires des membres absents à la séance »[6].

En outre, le représentant de l'Etat peut demander communication de tout acte juridique de la collectivité territoriale[7] dans la mesure où, par exemple, par la commune, il est spécifié : « une copie de tout acte juridique de la Commune est également transmise dans les mêmes conditions au représentant de l'Etat dans le Cercle »[8].

Ainsi donc, ces formes imposées par le législateur de 2017 pour l'élaboration des actes des collectivités territoriales doivent être respectées. Qu'en est-il du respect de la procédure des actes locaux ?

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 39 pour le conseil municipal, 111 pour le conseil de cercle et 179 pour le conseil régional.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid., les articles 40 pour la commune, 112 pour le cercle.

[5] Ibid, article 180.

[6] Ibid., article 40 par exemple pour la commune.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 42 alinéa 2 par exemple pour la commune.

[8] Ibid., article 42 pour la commune, 115 pour le cercle et 182 pour la région.

b. Le contrôle du respect des règles de procédure

Ce contrôle consiste en la vérification de la régularité de la convocation de l'organe délibérant en session, du respect du délai de convocation et de l'information de chaque conseiller territorial ainsi que du quorum.

- Le contrôle de la régularité de la convocation de l'organe délibérant en session

Le conseil communal, de cercle ou régional doit, on l'a dit, se réunir en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation du maire[1], du président du conseil de cercle ou du conseil régional[2]. Le maire, le président du conseil de cercle ou régional peut, toutefois, le convoquer en session extraordinaire lorsque les circonstances l'exigent. Il est tenu, en outre, de le convoquer à la demande d'un tiers des membres.

La durée de chaque session ne doit pas excéder cinq jours. Mais, les collectivités disposent de la possibilité de proroger la durée de session à deux jours au plus[3].

Toutefois, ainsi que le prévoit l'article 28 de la loi n°2017 -051 du 02 octobre 2017 pour la commune par exemple, « la session pendant laquelle est discuté le projet de budget et le compte administratif peut durer dix (10) jours au plus ». Les règles sont identiques au niveau du cercle et de la région[4].

La convocation est publiée et mentionnée au registre des délibérations coté et paraphé par le représentant de l'Etat dans le cercle[5] ou dans la région[6].

Ainsi donc, le contrôle consiste à veiller au respect de ces principes.

- Le contrôle du respect du délai de convocation et de l'information de chaque conseiller

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 28.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 100 pour le conseil de cercle et 168 pour le conseil régional.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 28 alinéa 3 pour la commune, et 100 pour le cercle, 168 alinéa 2 pour la région.

[4] Ibid., les articles 100 pour le cercle et 168 alinéa 2 pour la région.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 29 pour la commune et 101 pour le cercle.

[6] Ibid., article 169.

Les délais de convocation et l'information de chaque conseiller territorial sont également soumis au contrôle de l'Etat : il s'agit pour le représentant de l'Etat devérifier que la convocation a été transmise à tous les conseillers dans les sept jours francs avant la date de la première séance de la session de l'organe délibérant. La convocation du conseil communal doit ainsi être **«** est remise aux membres du conseil par écrit au moins sept (7) jours francs avant la date de la première séance de la session. Elle indique la date, l'heure, le lieu de la réunion, la durée de la session et les points proposés à l'ordre du jour »[1].Les règles sont identiques au niveau du cercle et de la région[2].

- Le contrôle du respect du quorum pour la tenue de la session

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 impose un quorum pour la tenue des sessions. Si on prend l'exemple de la commune, suivant l'article 32 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « le conseil communal ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité des conseillers en exercice sont présents ou représentés à la séance ». En général, on suppose que la majorité est atteinte si le nombre de conseillers en exercice présents ou représentés à la séance est supérieur à la moitié du nombre des membres en exercice. Ce nombre doit excéder le nombre des conseillers en exercice divisé par deux, le nombre étant, le cas échéant, arrondi à l'entier supérieur.

Toutefois, la loi a prévu une exception à cette règle du quorum. Suivant, l'article 32 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 lorsqu'après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, il « n'est plus exigé à la seconde pour les questions qui figuraient à l'ordre du jour de la première convocation ». Toutefois, « les délibérations du Conseil communal sont prises à la majorité des votants »[3].

Le contrôle à effectuer consiste donc à vérifier que la majorité absolue des conseillers sont présents ou représentés[4] à l'ouverture de la séance. Les règles sont reprises à l'identique pour le cercle et la région[5].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 29.

[2] Ibid., article 101 alinéa 2 pour le cercle et 169 alinéa 2 pour la région.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 33.

[4] Selon l'alinéa 2 de l'article 33 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « un conseiller communal empêché peut donner à un autre conseiller une procuration écrite légalisée pour voter en son nom ».

[5] Ibid., article 104 pour le cercle et 172 pour la région.

B. Le contrôle de la légalité interne des actes des autorités décentralisées.

Contrôler la légalité interne des actes des collectivités territoriales revient à contrôler le bien fondé et le contenu de ces actes.

La légalité interne comporte un élément principal : les règles de droit composant toutes les conditions définies par la loi dont le respect s'impose aux auteurs des actes locaux, qu'ils interviennent pour la création, la gestion ou le fonctionnement des services publics locaux, pour le recrutement et la gestion du personnel territorial, pour la police administrative, ou pour le jumelage ou la coopération avec d'autres collectivités territoriales.

1. Le contrôle de la création, du mode de gestion et du fonctionnement des services publics des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de la liberté du choix du mode de gestion pour exploiter leurs services publics. Cette liberté de choix du mode de gestion découle du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales maliennes ou leurs groupements peuvent ainsi « créer, exploiter ou faire exploiter des services publics à caractère industriel et commercial dont les conditions de fonctionnement sont similaires à celles des entreprises privées »[1]. Elles peuvent exploiter également « en gestion directe, gestion déléguée ou gestion mixte »[2]des services publics locaux.

Selon l'article 142 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales maliennes, « la gestion directe consiste, pour une Collectivité territoriale, à gérer directement le service dans le cadre fixé par une instruction interministérielle du ministre chargé des Finances et du ministre chargé des Collectivités territoriales ». Cela se matérialise par le recours à une régie.

Lorsque le service est exploité en régie simple ou directe, « l'ensemble de l'investissement et de l'exploitation liés à l'exécution du service est pris en charge par la Collectivité territoriale »[3]. Les opérations relatives à cette exploitation font l'objet d'un budget annexe[4]. Toutefois, au cas

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 137.

[2] Ibid., article 141.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 142.

[4] Ibid.

où le service est exploité « en régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, les opérations de recettes et de dépenses font l'objet d'un budget propre »[1].

Quant à la gestion déléguée, elle consiste, selon l'article 143 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 « à confier la gestion d'un service public à une autre personne physique ou morale dans les conditions fixées par un arrêté interministériel du ministre chargé des Finances et du ministre chargé des Collectivités territoriales ».

Les différents modes de gestion déléguée sont également prévus par le décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019. Il s'agit de : la concession ; l'affermage ; la régie intéressée et la gérance.

Selon l'article 144 dudit décret, « en cas de concession, la Collectivité territoriale contractante charge une entreprise de réaliser à ses frais les investissements nécessaires à la création du service et de faire fonctionner celui-ci à ses risques et périls, l'entreprise se rémunérant au moyen d'une redevance ou d'un prix payé par les usagers. Pour les services concédés, il n'y a pas lieu d'individualiser budgétairement les opérations qui ne retracent que les relations comptables avec le concessionnaire ».

Le mode de gestion de l'affermage est déterminé par l'article 145 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 qui prévoit que « dans le cas de l'affermage les ouvrages nécessaires à l'exploitation du service ne sont pas construits par l'exploitant ou le fermier, mais confiés par la Collectivité territoriale qui, en règle générale, en a assuré le financement ».

Les opérations de recettes et de dépenses sont ainsi « décrites par le fermier dans des comptabilités annexes à sa propre comptabilité »[2]. Toutefois, la collectivité territoriale a l'obligation décrire aussi dans un budget annexe, ses opérations de recettes et dépenses « afin de permettre d'établir l'équilibre financier du service »[3]. Le budget annexe a pour but de retracer « les opérations patrimoniales, ainsi que les opérations financières effectuées avec le fermier »[4].

Le mode de gestion retenu pour la régie intéressée est défini par l'article 146 du décret qui dispose que « la régie intéressée est la forme d'exploitation par laquelle un professionnel est

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 142.

[2] Ibid., article 145.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 145.

[4] Ibid.

contractuellement chargé [par une collectivité territoriale] de faire fonctionner un service public ». Le régisseur intéressé doit, ainsi que le précise l'article 146, être « rémunéré par la collectivité territoriale au moyen d'une rétribution qui comprend un intéressement au résultat de l'exploitation »[1]. Le cas de risque principal du déficit est également assumé par la collectivité territoriale qui finance l'établissement du service[2]. C'est la collectivité territoriale qui assure également la direction du service, mais elle peut conférer une certaine autonomie de gestion au régisseur[3]. Suivant l'alinéa 5 de l'article 146 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 « la totalité des opérations de recettes ou de dépenses [doit être] retracée dans le budget annexe de la Collectivité territoriale ». Cet article précise aussi que « la Collectivité territoriale [doit verser] au gérant une rémunération forfaitaire et (décider] seule de la fixation des tarifs ». Le gérant n'assume aucun risque dans l'exploitation du service[4].

Le dernier mode de gestion est la gérance que l'article 147 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 définit comme « un contrat de prestation de service dans lequel une rémunération forfaitaire est prévue au gérant pour la participation à la gestion du service ».

Ainsi donc, pour accomplir toutes leurs missions, les collectivités territoriales disposent du pouvoir de créer par elles-mêmes[5] des services publics locaux.

Toutefois, le pouvoir de création ou d'exploitation doit se faire dans les conditions définies par la loi : selon l'article 138 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 « le service public à caractère industriel et commercial [doit être] financé par l'usager au travers d'une redevance. Les tarifs de ce service doivent trouver leur contrepartie dans le service rendu aux usagers ». Des budgets annexes sont obligatoirement établis pour les services publics locaux dotés de l'autonomie financière, mais sans personnalité morale. Ainsi, l'article 139 du même décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 prévoit que « les budgets annexes retracent les opérations résultant de leurs activités de production de biens ou de prestation de services donnant lieu à paiement d'un prix ». Ces budgets annexes doivent être votés dans les mêmes conditions que le budget principal des collectivités territoriales. À cet effet, les délibérations sur les budgets annexes de collectivités pour le service public à caractère industriel et commercial ne

[1]Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 146.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 146.

[5] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 9.

deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat. C'est ce que prévoit l'alinéa 3 de l'article 139 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 : « les budgets annexes sont votés dans les mêmes conditions que le budget principal et contrôlés ou approuvés selon le cas par le Représentant de l'Etat. Les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que le budget principal » des collectivités territoriales. L'article 140 du même décret est plus explicite lorsqu'il dispose que « l'ensemble des règles budgétaires et comptables des Collectivités territoriales sont applicables aux régies des services publics à caractère industriel et commercial ». Ces budgets annexes sont donc soumis au contrôle d'approbation préalable du représentant de l'Etat.

En ce qui concerne les services publics locaux créés ou exploités en gestion directe, gestion déléguée ou gestion mixte, leurs budgets annexes sont votés dans les mêmes conditions que le budget principal et contrôlés ou approuvés selon le cas par le représentant de l'Etat.

Une précision s'impose à ce niveau : on l'a dit, lorsque le service « est exploité en régie simple ou directe, l'ensemble de l'investissement et de l'exploitation liés à l'exécution du service est pris en charge par la Collectivité territoriale. Et ces opérations font l'objet d'un budget annexe ». Or, toutes les délibérations des collectivités relatives aux budgets ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat[1].

Ainsi donc, que le service exploité soit en régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale[2], ou qu'il soit un service public local doté de l'autonomie financière, mais sans personnalité morale[3] ou encore qu'il soit en gestion directe, déléguée ou mixte, sa création ou son exploitation est décidée par les collectivités territoriales qui en conservent la maîtrise[4], il est soumis au pouvoir de décisions du conseil territorial : le conseil communal règle par ses délibérations les affaires relatives à « la création et le mode de gestion des services publics communaux »[5] ; le conseil de cercle règle par ses délibérations les affaires du cercle relative à « la création et le mode de gestion des services publics du Cercle »[6] et le conseil régional règle

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23 pour la commune 96 pour le cercle et 164 pour la région.

[2] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 142 alinéa 3.

[3] Ibid., article 139.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 22 alinéa 5 pour la commune, 95 pour le cercle et 163 pour la région.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 22.

[6] Ibid., article 95 alinéa 5.

par ses délibérations les affaires de la région relatives à « la création et le mode de gestion des services publics de la Région »[1].

Le pouvoir de décision en la matière est donc soumis à la délibération de l'ensemble des conseils territoriaux tel que défini par la loi[2]. Et ce pouvoir de décision est soumis au contrôle de l'Etat. Et la phase de contrôle est caractérisée par une double vérification :

Sur le plan administratif, c'est un contrôle qui s'exerce a posteriori[3] en raison du fait queles délibérations relatives à « la création et le mode de gestion des services publics »[4]locaux « sont exécutoires dès leur publication »[5].

Mais, sur le plan budgétaire, l'ensemble des règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales sont applicables aux régies des services publics à caractère industriel et commercial[6], et aux autres services publics locaux des collectivités territoriales[7].

Dans tous les cas, la phase de contrôle du représentant de l'Etat[8] consistera à vérifier que les services publics locaux créés ou exploités « en gestion directe, gestion déléguée ou gestion mixte »[9] le sont conformément aux conditions définies par la loi[10].

Ce contrôle consiste aussi, pour le représentant de l'Etat, à vérifier que le service créé ou exploité répond véritablement à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général par application de l'alinéa 2 de l'article 20 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 qui prévoit que « les représentants de l'Etat dans les Collectivités territoriales ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ».

Aussi, quel que soit l'acte pris par les collectivités territoriales, le contrôle de sa conformité en la forme est le même.

---

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 163 alinéa 6.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 20.

[3] Ibid., article 23 alinéa 2.

[4] Ibid., les articles 22 pour le conseil communal, 95 pour le conseil de cercle et 163 pour le conseil régional.

[5] Ibid., les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le conseil de cercle, 164 pour le conseil régional.

[6] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 140.

[7] Ibid., article 142.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

[9] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 141.

[10] En ce sens, l'alinéa 1er article 20 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 prévoit que « *les collectivités territoriales exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions définies par la loi* ».

Il porte sur les points suivants : - le contrôle de la détermination dans l'arrêté de la nature juridique du service. Il s'agira pour le représentant de l'Etat de vérifier que l'arrêté précise le type de service par référence aux catégories définies par la loi :

- services publics à caractère industriel et commercial, services publics locaux pouvant être exploités en gestion directe, gestion déléguée ou gestion mixte.

- le contrôle par le représentant de l'Etat de la date et la signature de l'acte par les autorités compétentes.

- le contrôle des textes visés dans l'acte pris par la collectivité territoriale. Concrètement, il semble s'agir pour l'autorité de contrôle de vérifier que l'acte comporte l'énoncé des principaux textes en application desquels il a été pris. – le contrôle de la prise en charge des services ainsi créés dans les budgets des collectivités territoriales. Souvenons-nous que chaque ordonnateur est obligatoirement tenu de faire figurer en dépenses certaines charges courantes dont les charges de fonctionnement telles : « … les frais de fonctionnement des services… »[1].

Le contrôle consiste donc à vérifier l'existence des crédits budgétaires relatifs à la prise en charge du service.

En dehors des hypothèses que nous venons d'évoquer, il faut souligner que le contrôle du pouvoir de décision des collectivités territoriales porte également sur le pouvoir de police administrative des maires et présidents des conseils de cercle et de région.

2. **Le contrôle en matière de police administrative**

De manière générale, les trois exécutifs des collectivités territoriales sont chargés de l'application de la règlementation en matière de police administrative. Pour la commune, l'article 65 de la loi n°2017-051 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le maire prend des règlements de police en vue d'assurer l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publics ». Et l'article 66 de cette même loi prévoit que « la police administrative [du maire] comprend notamment tout ce qui concerne :

- la sécurité et la commodité de la circulation dans les rues, places publiques, quais, la réparation ou la démolition des édifices en ruine ou menaçant ruine, l'interdiction de jeter ou d'exposer des objets qui peuvent, par leur chute, causer des dommages aux passants ou

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 251.

provoquer des exhalaisons nuisibles ;- la répression des atteintes à la tranquillité publique telles que disputes, émeutes, tumultes dans les lieux de rassemblement, attroupements, bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;- le maintien de l'ordre dans les lieux et endroits de rassemblement tels que foires, marchés, lieux de fêtes et de cérémonies publiques, de spectacles, de jeux, débits de boissons, édifices de culte et tout autre lieu public ;- le mode de transport des personnes décédées, les conditions de délivrance des permis d'inhumer; exhumations, le maintien de l'ordre et de la décence dans les cimetières ;- le contrôle de la conformité des instruments de mesure et de la qualité des produits consommables exposés à la base ; - la prévention des calamités telles que l'incendie, inondations, éboulements et autres accidents naturels, épidémies, épizooties ; - les dispositions à prendre à l'endroit des malades mentaux qui pourraient porter atteinte à la sécurité des personnes, des biens et des mœurs;- la prévention et la réparation des dommages qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux ; - l'ordre aux propriétaires et occupants de parcelles comportant des puits ou des excavations présentant un danger pour la sécurité publique, de les entourer d'une clôture appropriée ».

Pour le cercle l'article 136 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le Président du Conseil de Cercle est autorité de police administrative. La police administrative [du président du conseil de cercle] concerne notamment :

- la sécurité des infrastructures d'enseignement secondaire général et d'apprentissage, de formation professionnelle, de santé, routières et de communication classées dans le domaine du Cercle , - les dispositions à prendre pour préserver les ressources agricoles, forestières, fauniques et halieutiques, les épizooties des domaines du Cercle ; - la prévention et la réparation des dommages qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux dans les domaines classés d'intérêt de Cercle »

Et pour la région c'est l'article 204de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui dispose que le « Président du Conseil régional est autorité de police administrative. [Sa] police administrative concerne notamment :

- la sécurité des infrastructures d'enseignement technique, professionnel, d'éducation spécialisée, d'apprentissage, de formation professionnelle, de santé, routières et de communication classées dans le domaine régional,- les dispositions à prendre pour préserver les ressources agricoles, forestières, fauniques et halieutiques, les épizooties des domaines de

la Région , - la prévention et la réparation des dommages qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux dans les domaines classés d'intérêt régional ».

On constate que chaque exécutif a un pouvoir de police administrative propre : le plus étendu est celui du maire avec des éléments qui sont précisés uniquement pour lui : assurer l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publics[1].

Ensuite, il faut observer que les différents exécutifs ont un pouvoir de police dont l'objet est différent[2]. Et là encore, sans que la liste soit exhaustive notamment, le plus étendu est celui du maire[3].

Enfin, il faut ajouter qu'en dehors des pouvoirs de police administrative générale, le maire est à la fois « officier de police judiciaire »[4] et « officier d'état civil »[5]. Il exerce ces fonctions conformément aux textes en vigueur[6].

Par conséquent, il (le maire auquel s'ajoutent le président du conseil de cercle ou régional) est soumis au contrôle de l'Etat.

Concrètement, ce contrôle porte sur les points suivants : - le contrôle de la conformité des arrêtés en la forme ; - le contrôle de la compétence de l'autorité signataire des actes en matière de police administrative. Il s'agit de vérifier que les autorités ayant pris les actes de polices sont titulaires véritables d'un pouvoir de police administrative et que les matières objets de ces actes font partie de ses attributions. – le contrôle de la justification de la mesure de police administrative et son adaptation à l'objectif de protection**.** Il s'agit de s'assurer que la mesure de police administrative est justifiée par l'existence de risques spécifiques dans les secteurs pour lesquelles elle est édictée et qu'elle est adapté par son contenu à l'objectif de protection.

3. **Le contrôle en matière de jumelage et de coopération**

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 65.

[2] Ibid., les article 136 pour le cercle et 204 pour la région.

[3] Ibid., les articles 66 à 68.

[4] Ibid., article 69.

[5] Ibid., article 70.

[6] Ibid., les articles 69 et 70.

Si la solidarité et la coopération entre collectivités territoriales maliennes et entre celles-ci et leurs homologues étrangers sont permises, leur mise en œuvre doit se faire conformément aux textes en vigueur[1]. Les modalités de coopération entre collectivités territoriales sont ainsi fixées par décret pris en conseil de ministres.

L'article 2 du décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali prévoit ainsi que « la coopération se fonde sur la volonté librement exprimée des collectivités territoriales concernées de réaliser un partenariat des actions de développement ». Mais, cette volonté n'est pas synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales, celle-ci s'inscrit dans des domaines précis. Suivant l'alinéa 2 de l'article 2 du décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales toute coopération entre collectivité doit : « - s'inscrire dans les domaines de compétences des collectivités territoriales partenaires ; - être l'expression d'une volonté librement exprimé de l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale partenaires ;- être fondée sur une ou plusieurs actions d'intérêt commun et ou des projets où programme de développement ».

La coopération entre collectivités territoriales au Mali revêt deux formes : « le syndicat et les conventions »[2]. Un syndicat de collectivité territoriale est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière[3].

La création d'une structure de coopération inter-collectivités est soumise au contrôle de l'Etat. Ce contrôle consiste en la vérification de la conformité de l'arrêté conjoint de création en la forme tel que le prévoit l'article 6 du décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales « le syndicat est créé par arrêté conjoint des présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales, après délibération de leurs assemblées et/ou conseils, et approbation de leurs autorités de tutelle ».

Concrètement, il s'agit de vérifier que le dossier de création de syndicat comprend les éléments suivants : « la délibération portant sur adhésion de la collectivité, les statuts et règlements adoptés par les organes délibérants de la collectivités concernées »[4]. Mais il s'agit aussi pour le

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 311.

[2] Décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali, article 3.

[3] Ibid., article 4.

[4] Décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali, article 6.

repensant de l'Etat de vérifier à la fois la légalité[1]de la délibération de chacun des organes délibérants des collectivités territoriales concernées et l'existence et la légalité des statuts de règlement intérieur de la structure de coopération.

Selon l'article 7 du décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006, les dossiers de création de syndicat est soumis à l'approbation des autorités de tutelle ci-après : « le préfet : dans le cas de deux ou plusieurs communes dans le même cercle ; les préfets concernés : dans le cas de deux ou plusieurs communes concernées appartenant à des cercles différents. Le gouverneur de région : dans le cas de deux plusieurs communes du même cercle avec le cercle. Dans le cas de deux ou plusieurs cercles appartenant à la même région. Les gouverneurs de région : dans le cas de deux ou plusieurs régions appartenant à de régions différentes. Le ministre chargé des collectivités territoriales dans le cas de plusieurs cercles de la région avec la région. Dans le cas d'une ou plusieurs régions avec le district de Bamako ». Et l'article 8 dudit décret prévoit qu'après « la création de syndicat, l'autorité de tutelle de la collectivité qui abrite son siège en assure la tutelle ».

Les organes du syndicat, leur fonctionnement et leur compte administratif sont soumis au contrôle de l'Etat. Le syndicat est ainsi « tenu d'établir annuellement un projet de budget qui ne devient exécutoire qu'après le vote du comité et approbation des autorités de tutelles »[2]. Le syndicat de collectivité territoriale est soumis aux règles de la compatibilité publique[3]. Ainsi, « les opérations de dépenses de syndicat sont soumises au visa du représentant du contrôle financier qui abrite le siège du syndicat »[4].

Le contrôle consiste donc à s'assurer que le comité s'est prononcé sur le budget et le compte administratif[5] de la structure de coopération et éventuellement sur le transfert de l'actif et du passif aux collectivités territoriales membres.

Toute décision de dissolution de la structure de coopération est également soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat qui vérifie la conformité de l'arrêté conjoint de dissolution « des présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales membres »[6].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

[2] Décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali, article 19.

[3] Ibid., article 19 alinéa 2.

[4] Ibid., article 21.

[5] Ibid., article 30.

[6] Décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali, article 29.

Au regard de ce qui précède, on observe que la solidarité et la coopération entre collectivités territoriales maliennes et entre celles-ci et leurs homologues étrangers ne se fait que conformément aux textes en vigueur[1]. Les modalités de coopération entre collectivités territoriales sont également fixées par décret pris en conseil de ministres.
Aussi, toute structure de coopération est soumise au contrôle de l'Etat qui contrôle à la fois la conformité de l'arrêté conjoint de création en la forme, la légalité de la délibération de chacun des organes délibérants des collectivités territoriales concernées, les statuts du règlement intérieur de la structure de coopération et la conformité de l'arrêté conjoint de dissolution des présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales membres.

Enfin, une remarque générale s'impose quant au contrôle des projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités territoriales ou étrangères : en matière de contrôle, on observe une certaine contradiction entre le décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali et la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. En effet, le décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales soumet la création le fonctionnement, et la dissolution des syndicats des collectivités est soumise « à l'approbation préalable » des autorités de tutelles ; tandis que les articles 23 pour les communes, 96 pour les cercles et 164 pour les régions de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient que les « les délibérations (conseils communaux, de cercles ou régionaux] sont exécutoires dès leur publication » et donc soumises à un contrôle a posteriori[2]. Il convient donc peut-être pour le législateur malien d'intervenir pour harmoniser les modalités de contrôle.

Paragraphe II : La phase juridictionnelle du contrôle

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 311.

[2] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23.

Après un bref rappel sur l'organisation du contrôle juridictionnel du Mali, nous étudierons les particularités des règles de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 relatives au contrôle juridictionnel des actes des collectivités territoriales.

A. L'organisation du contrôle juridictionnel du Mali

De façon générale, le contrôle juridictionnel de l'administration centrale et territoriale malienne tire son origine de textes français : la loi du 16-24 août 1790 et du décret du 16 fructidor An III qui ont proclamé le principe fondamental de la séparation des autorités administratives et judiciaires. L'application de ce principe a entraîné en France une dualité des juridictions.

Pendant la colonisation, la France établit dans ses colonies, dont le Soudan (actuel Mali), son propre système de contrôle juridictionnel de l'administration[1].

Avant l'indépendance du Mali, le contrôle juridictionnel relevait du conseil du contentieux administratif (C.C.A) de l'Afrique occidentale française (A. O. F), dont le siège était à Dakar.

Après l'indépendance du Mali du 22 septembre 1960, la situation a été complètement modifiée. Les réformes judiciaires de 1961 et de 1965 mirent fin au contrôle exercé par le conseil du contentieux sur l'administration malienne. Cependant, le Mali de 1960 opta pour une solution intermédiaire[2] qui s'inspire beaucoup du dualisme juridictionnel français.

À côté des tribunaux judiciaires, les juridictions administratives maintenues par la réforme judiciaire de 1961 étaient la section du contentieux administratif[3] de la cour d'Etat et la section administrative de la cour suprême.

Depuis cette date, l'organisation judiciaire du Mali a connu une évolution marquée par une floraison de textes divers[4].

[1] Karim Traoré, Thèse, op.cit., p. 116.

[2] C'est-à-dire, entre les deux grands systèmes juridictionnels qui se partagent le monde : le système anglo-saxon qui consiste à confier aux tribunaux ordinaires le règlement des litiges administratifs (unité de juridiction) et le système français où un juge spécial (le juge administratif) distinct du juge judiciaire, est compétent, à titre principal, pour connaitre de l'ensemble du contentieux administratif (dualité de juridictions).

[3] Voir la Constitution du 22 septembre 1960 et la loi du 15 mai 1961. Selon la loi du 15 mai 1961 ; la section du contentieux administratif était le tribunal administratif de droit commun de la République du Mali. En vertu de l'article 39 de ladite loi, elle connaissait en premier ressort de l'ensemble du contentieux administratif, notamment les litiges d'ordre administratif élevés à l'occasion d'un acte passé au nom de l'Etat du Mali.

[4] Voir notamment la loi n° 65-1 de la loi n° 65-1 du 13 mars 1965 portant réorganisation de la Cour suprême du Mali qui supprime la Cour d'Etat.

Une réforme significative introduite par la loi n°88-39/AN-RM du 8 février1988 portant réorganisation judiciaire a prévu des tribunaux administratifs parmi les cours et tribunaux chargés de rendre la justice en République du Mali.

Mais, c'est la loi du 18 mars 1994 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des tribunaux administratifs qui crée cette juridiction dans le ressort judiciaire des cours d'appel de Kayes, Bamako et Mopti. Par la suite, une réforme est opérée en 2018 et l'organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs sont régis par la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs en République du Mali.

Le tribunal administratif malien comprend ainsi « un Président ; un Vice-président ; des Juges Rapporteurs ; un Premier rapporteur public ; des Rapporteurs publics ; un Greffier en Chef, responsable du Greffe ; des Greffiers en Chef ; - des Greffiers ; - des Secrétaires des Greffes et Parquets »[1].

Ceci nous amène ainsi à évoquer la compétence du tribunal administratif.

Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif[2]. Le tribunal administratif connaît, ainsi que le prévoit l'article 9 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs en République du Mali, « des recours en annulation, pour excès de pouvoir, dirigés contre les décisions des autorités administratives régionales, locales et communales ; - des recours en interprétation et en appréciation de légalité de ces décisions ; - des déférés en annulation ou en réformation, présentés par le ministre chargé de l'administration du territoire ou le représentant de l'Etat, dans le cercle, la région ou le district, contre les actes des collectivités territoriales sous leur tutelle - du contentieux relatif aux résultats de l'élection des organes délibérants et des organes exécutifs des collectivités territoriales ainsi que celle des organismes publics à caractère professionnel ; - des litiges relatifs aux avantages pécuniaires ou statutaires des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ; - des litiges relatifs à la sécurité sociale, à l'aide sociale ou à la protection sociale des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales relevant de la caisse malienne de sécurité sociale et bénéficiant de leurs prestations à partir des centres régionaux de sécurité sociale ; - des litiges relevés à l'occasion de l'exercice d'une action récursoire contre les agents de l'Etat et des collectivités territoriales ; - des litiges en responsabilité dirigés contre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics autres que les établissements publics industriels et commerciaux, en raison des

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 4.

[2] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 9.

dommages nés de leurs activités et travaux ; - des litiges d'ordre administratif relevés à l'occasion d'un acte passé au nom du Gouvernement ou de ceux nés de l'exécution d'un service public dépendant du Gouvernement ou des collectivités publiques; - des litiges nés de l'exécution des contrats, marchés publics et délégations de services publics de l'Etat et des collectivités territoriales dans les conditions fixées par le code des marchés publics ; - des litiges relatifs aux contraventions de grande voirie ; - d'une manière générale, tout litige qui entre dans le contentieux administratif ».

Cela conduit à examiner la procédure de saisine ordinaire du juge administratif au Mali.

B. La saisine du tribunal administratif

Il s'agit donc ici d'évoquer l'hypothèse dans laquelle le représentant de l'Etat peut demander au tribunal administratif d'annuler les actes des collectivités territoriales et de voir quelles sont les conditions de recevabilité du déféré préfectoral.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que le « représentant de l'Etat défère au Tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation […] de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux (02) mois qui suivent leur transmission »[1].

Cependant, le point de départ du délai de recours est particulier et, dans certains cas, le délai de deux mois peut être interrompu. D'autres questions, au nombre de trois, se posent.

1. Le point de départ du délai de recours.

Suivant l'article 296de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « le représentant de l'Etat défère », on l'a dit, « au Tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux (02) mois qui suivent leur transmission ». Il faut donc préciser ce qu'il faut entendre par le terme « transmission » des « délibérations non soumises à approbation ».

Par « transmission », il faut entendre la réception de toutes les copies intégrales des procès-verbaux de session et de toutes les délibérations constatée par un récépissé du représentant de l'Etat. C'est ce que prévoient les articles 42 et 43 pour la commune, 115 et 116 pour le cercle et 182 et 183 pour la région de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Pour la commune, les

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

articles 42 et 43 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoient ainsi qu'« une copie intégrale de chaque procès-verbal de session et de chaque délibération est transmise au représentant de l'Etat dans le Cercle… » et que « la date de dépôt, constatée par un récépissé ou tout moyen approprié… »

Pour le cercle une « copie intégrale de chaque procès-verbal de session et de chaque délibération est transmise au représentant de l'Etat dans le Cercle »[1]. La « date de dépôt [de cette copie est] constatée par un récépissé ou tout moyen approprié… »[2].

Et pour la région « une copie intégrale de chaque procès-verbal de session et de chaque délibération est transmise au représentant de l'Etat dans la Région »[3] et que « la date de dépôt, constatée par un récépissé ou tout moyen approprié… »[4]. Les règles sont identiques pour les arrêtés, les décisions et tout autre acte juridique des collectivités territoriales[5].

Enfin, dans toutes ces collectivités territoriales, la date de dépôt, constatée par un récépissé ou tout moyen approprié, est le point de départ des délais impartis au représentant de l'Etat pour statuer sur les délibérations des collectivités territoriales non soumises à son approbation[6].

La date à prendre en compte est donc celle qui figure sur le récépissé délivré par le représentant de l'Etat. Autrement dit, la date de dépôt, constatée par un récépissé ou tout moyen approprié, est le point de départ des délais impartis au représentant de l'Etat[7].

Pour les autres actes juridiques des collectivités territoriales, une copie doit être transmise dans les mêmes conditions au représentant de l'Etat dans le cercle[8] ou dans la région[9].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 114.

[2] Ibid., article 116.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 183.

[5] Ibid., article 296.

[6] Ibid., les articles 43 pour la commune, 116 pour le cercle et 183 pour la région.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 43 pour la commune, 116 pour le cercle et 183 pour la région.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 43 pour la commune, 116 pour le cercle et 183 pour la région., les articles 42 alinéa 2 pour la commune, 115 pour le cercle et 182 alinéa 2 pour la région.

[9] Ibid., article 182 alinéa 2 pour la région.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit un délai de transmission des actes de quinze jours (« dans les quinze jours qui suivent la fin de la session concernée » pour les délibérations) pour les communes et de huit jours pour le cercle et les régions[1].

Suivant l'article 8 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali, « la saisine du juge administratif malien se fait par voie d'une requête déposée au greffe du tribunal administratif. La requête doit être rédigée dans la langue officielle et timbrée »[2]. Cette requête introductive d'instance doit sous peine d'irrecevabilité « porter la signature de la partie ou de son représentant dûment désigné »[3]. Elle contenir « l'exposé sommaire des faits, moyens et conclusions et être accompagnée, le cas échéant, de la copie de la décision attaquée »[4] ; mentionner « la date, l'indication de la dénomination, les nom, prénom, profession, domicile du demandeur ; les nom, prénom, domicile du défendeur et/ ou l'intervenant forcé et contenir l'énumération des pièces qui y sont jointes en forme de bordereau de pièces »[5]. Les mémoires en défense et observations doivent également être signés dans les mêmes conditions[6].

Les requêtes introductives d'instance et les pièces concernant les affaires sur lesquelles le juge administratif est appelé à statuer doivent être déposées au greffe du tribunal[7]. L'article 9 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, prévoit ainsi qu'« à leur arrivée, [les] requêtes, les pièces et les mémoires sont marqués d'un timbre qui indique la date d'arrivée » et que « [ces requêtes sont enregistrées] au greffe et [doivent] être immédiatement transmises au Président du tribunal par le greffier en chef ».

Sont donc recevables les déférés déposés dans les deux mois de la transmission de la décision attaquée[8].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 42 pour les communes, 114 pour le cercle et 182 pour la région.

[2] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali, op.cit., article 8.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 9.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 9.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

Ces règles sont valables à la fois pour les délibérations non soumises à approbation, et pour tout autre acte juridique des collectivités territoriales que le représentant de l'Etat estime contraire à la légalité[1].

Celui-ci doit en effet, dès qu'il reçoit l'acte, apprécier sa légalité, en vue d'un recours éventuel devant le juge administratif.

Souvenons-nous que face à un acte qu'il estime légal, le représentant de l'Eta n'est pas tenu de déférer, mais il l'est, dès lors qu'il estime l'acte illégal et, dans ce cas, cette constatation marque le début d'accomplissement de certaines formalités exigées par la loi : le représentant de l'Etat « communique à la Collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les quinze (15) jours qui suivent leur transmission »[2]. Celle-ci « répond aux observations du représentant de l'Etat dans le délai de quinze (15) jours, à compter de la date de réception desdites observations »[3].

A défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque « la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au Tribunal administratif »[4] dans les deux mois qui suivent leur transmission[5].

Ainsi donc, le représentant de l'Etat n'a obligation de déférer, un acte territorial non soumis à approbation, au tribunal administratif qu'à défaut de réponse de la collectivité territoriale incriminée dans le délai imparti ou lorsque cette collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations qu'il a formulées[6]. Les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité sont soumis au même principe[7].

En outre, on observe que le délai de deux mois[8] correspond à celui des règles de droit commun du contentieux administratif. En effet, selon l'article 14 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018, « le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision,

[1] Ibid.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[3] Ibid., article 295 alinéa 2.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295 alinéa 3.

[5] Ibid., article 296.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295 alinéa 3.

[7] Ibid., alinéa 1.

[8]…qui suivent la transmis des actes non soumis à approbation.

et ce, dans les deux (02) mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ».
On remarque donc que le déféré du représentant de l'Etat est soumis, puisque la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 n'en dispose pas autrement, aux mêmes règles classiques de procédure devant les tribunaux administratifs.
Ainsi, on peut supposer que la computation des délais se fait « de quantième à quantième sans tenir compte du nombre de jours des différents mois » »[1]. En principe, le délai de recours semble pouvoir expirer le dernier jour du deuxième mois à minuit.

Par exemple, un acte reçu par le représentant de l'Etat le 15 février semble pouvoir être encore déféré au tribunal administratif le 16 avril de la même année. Le 17 avril, le déféré serait tardif et irrecevable[2]. Ainsi donc, le recours déposé hors délai est irrecevable.
Ainsi, en France, des solutions jurisprudentielles sont applicables aux recours déposés hors délai portés devant les juridictions administratives par le préfet français tendant à l'annulation des actes des collectivités territoriales.

Dans un pourvoi en cassation enregistré le 22 février et 14 mai 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat français, le conseil d'Etat français a, sur demande de l'office public de l'habitat de Nice et des Alpes-Maritimes « Côte d'Azur Habitat », a annulé l'arrêt n° 09 MA03774 du 19 décembre 2011 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille et rejeté la requête du préfet des Alpes-Maritimes devant la cour administrative d'appel de Marseille : « Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que le délai imparti au préfet pour déférer un acte ne commençait pas à courir du seul fait d'une demande adressée à l'autorité territoriale ne visant ni au retrait, au réexamen ou à la modification de l'acte, ni à la production du texte intégral de celui-ci ou des documents annexes nécessaires mais à l'obtention de précisions pour en apprécier la légalité, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ; que, par suite, l'office public de l'habitat de Nice et des Alpes Maritimes est fondé, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt attaqué », que « la lettre du 2 octobre 2008 par laquelle le préfet des Alpes-Maritimes a demandé à l'office public de l'habitat de Nice et des Alpes-Maritimes de bien vouloir lui " adresser toutes explications utiles" pour lui permettre d'examiner la légalité "

[1] Sabine Martin, Thèse op.cit., p. 253.

[2] Si le dernier jour du délai est férié, l'acte doit pouvoir être déféré le premier jour ouvrable suivant.

du marché, transmis le 4 août précédent et portant sur la réhabilitation de logements à Vence, ne constitue ni une demande de transmission de documents nécessaires pour en apprécier la légalité, ni un recours gracieux contre la passation de ce marché ; que par suite, cette demande n'a pu interrompre le délai de deux mois qui avait commencé à courir le 4 août 2008 ; qu'il suit de là que son déféré, enregistré au greffe du tribunal administratif de Nice le 31 décembre 2008, était tardif et, par suite, irrecevable ; qu'il résulte de ce qui précède que le préfet n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nice a rejeté son déféré »[1].

Ainsi, la décision de la Haute Assemblée française revêt une importance particulière, car elle rappelle que le dépôt des recours préfectoraux doit se faire dans le strict respect du délai de droit commun. Elle tire également les conséquences normales du dépôt tardif du recours préfectoral, en le sanctionnant par l'irrecevabilité.

Ainsi, au Mali comme en France, le recours déposé hors délai est irrecevable.

En conséquence, le dépôt des recours doit se faire dans le strict respect des dispositions de la loi. Le dépôt tardif d'un recours est sanctionné par l'irrecevabilité.

Qu'en est-il de la question de l'interruption des délais de recours ?

2. L'interruption des délais de recours.

Nous savons que l'exercice d'un recours formé contre une décision, auprès de l'autorité, auteur de la décision, ou hiérarchique auprès de l'autorité supérieure, interrompt, en droit commun, le cours du délai de recours de deux mois[2], qui recommence à courir pour deux mois à partir de la décision prise sur ce recours ou en tout cas, après quatre mois de silence de l'autorité saisie, considérée alors comme l'ayant implicitement rejeté[3]. Mais, la question est de savoir si cette solution doit être étendue aux déférés du représentant de l'Etat dans le cadre du contrôle des actes des collectivités territoriales prévu par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ?

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 aborde directement le sujet et prévoit, on l'a dit, que le représentant de l'État dispose d'un délai de deux mois, à compter de la date de leur réception,

[1] Conseil d'État, 7ème et2ème sous-sections réunies du 15/05/2013, 357031, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000027410947, consulté le 05 septembre 2020.

[2] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 14.

[3] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 14.

pour déférer au juge administratif les actes qu'il estime contraires à la loi[1]. Toutefois, ce délai est suspendu pour quinze jours si le représentant de l'État transmet des observations sur l'acte incriminé à son auteur[2] conformément à l'article 295 qui prévoit, on le sait que « le représentant de l'Etat communique à la Collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité, dans les quinze (15) jours qui suivent leur transmission ».

Le délai est donc suspendu pour quinze jours si le représentant de l'État transmet des observations sur l'acte incriminé à la collectivité territoriale. On remarque ainsi que le déféré préfectoral n'est plus enfermé dans le délai de deux mois si le représentant de l'Etat met en œuvre le dialogue prévu dans les dispositions de l'article 295 citées plus haut.

Le délai de communication du représentant de l'Etat avec la collectivité territoriale pour faire valoir ses observations sur les délibérations, puis la réponse de l'autorité territoriale, enfin du déféré au tribunal administratif, allonge la période pendant laquelle l'acte local est contestable. Dès lors, on peut ainsi que le disait Sabine Martin de la France de 1982 « s'en réjouir sur le plan de l'efficacité accrue du contrôle de légalité, qui nait d'un délai supplémentaire pour l'examen de l'acte. On peut aussi s'inquiéter du renforcement qui en résulte pour le contrôle du représentant de l'Etat par rapport au contrôle du juge. On voit ainsi apparaître la possibilité pour le représentant de l'Etat de demander une deuxième lecture des délibérations et un réexamen de l'ensemble des actes locaux.

La phase administrative du contrôle de légalité, avec les possibilités de négociations et de précisions qu'elle recèle prend une importance accrue et la saisine du juge n'aboutit que rarement à une décision juridictionnelle »[3].

3. La nature des actes susceptibles de faire l'objet du déféré préfectoral

Suivant la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif, les actes qu'il estime entachés d'irrégularités[4]. On peut observer que cette disposition prévoit à l'égard du représentant de l'État une large marge d'appréciation suffisante

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[2] Ibid., article 295.

[3] Sabine Martin, thèse, op.cit., p. 295.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

pour déférer défère au tribunal administratif les actes « qu'il estime contraires à la légalité »[1]. La notion « d'actes illégaux » permet donc au représentant de l'Etat de déposer un recours contre des actes.

On observe aussi que seul le représentant de l'Etat peut saisir le tribunal administratif contre les actes des autorités locales non soumis à l'approbation ; les autres actes étant soumis à son approbation.

Pour les actes des autorités locales non soumis à l'approbation préalable, l'alinéa 3 de l'article 295 la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017prévoit qu'à défaut «de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au Tribunal administratif ».

La question se pose de savoir si une personne physique ou une autre personne morale lésée par un acte de collectivité territoriale peut demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure de contrôle de légalité ?
En France, la loi du 2 mars 1982 prévoit en son article 4qu'une personne physique ou morale lésée par un acte administratif d'une autorité locale, peut demander au représentant de l'Etat de mettre en œuvre la procédure de contrôle de légalité[2].
Le Conseil d'Etat a confirmé cette possibilité par un arrêt du 26 octobre 1984, « Commune d'Heume-l'Eglise »[3].

« Considérant que la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a, en son article 21, abrogé les articles L 121-32 et L 121-33 du code des communes relatifs aux délibérations nulles de droit, et donné à l'article L 121-34 une nouvelle rédaction aux termes de laquelle si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte du conseil municipal, il peut en demander l'annulation au tribunal administratif ;

Que si les dispositions de l'article 4 de ladite loi modifiée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 permettent à toute personne physique ou morale lésée par une délibération d'un conseil municipal de demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure de saisine du tribunal administratif prévue à l'article 3, ces dispositions ne font

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[2] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, cités par Sabine Martin, Thèse, op.cit. p. 304.

[3] CE, 26 octobre 1984, commune d'Heume-l'Eglise, Rec., p. 341, cité par Sabine Martin, op.cit., p. 294.

aucune obligation aux intéressés de s'adresser à cette fin au représentant de l'Etat et leur réservent la faculté de présenter directement un recours devant cette juridiction ... ;

Qu'ainsi la commune d'Heume-L'Eglise n'est pas fondée à soutenir que la demande présentée par M. G. devant le tribunal administratif de Clermont-Ferrand aux fins d'annulation de la délibération du conseil municipal de cette commune ... n'aurait pas été recevable, comme n'ayant pas été précédée d'un recours au Préfet ».

Toutefois, ainsi que le précise Sabine Martin à propos de la France de 1982, « le système antérieur aux lois de 1982 ayant fait la preuve de son intérêt, la procédure a été conservée »[1]. Son aboutissement éventuel, dit-elle, n'est plus « la déclaration de nullité de droit, ou l'annulabilité, mais la saisine de la juridiction administrative »[2]. Cette possibilité offerte à la personne physique ou morale lésée de demander au représentant de l'Etat français de saisir le tribunal administratif n'est cependant qu'une invitation à ester et non un recours administratif préalable, ainsi que l'a précisé le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion: « Considérant que le contrôle de la légalité que peut exercer le représentant de l'Etat sur les actes des autorités départementales, en vertu des articles 45 et 46 de la loi modifiée du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ne saurait avoir pour effet de limiter les droits des particuliers à intenter un recours en annulation contre lesdits actes ... ».

4. Les procédures spécifiques

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a-t-elle réduit le recours du représentant de l'Etat au recours d'un simple requérant ?

A cette question, nous allons voir que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 apporte une réponse pour le moins négative par l'introduction d'un recours spécifique ou des règles dérogatoires au droit : le sursis à exécution des actes des collectivités territoriales.

Deux régimes de sursis à exécution sont ainsi institués par la loi n°2017-051 du 02 octobre2017 lorsque le déféré émane du représentant de l'Etat : le sursis à exécution ordinaire et le sursis à exécution de quarante-huit heures.

[1] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 294.

[2] Ibid.

a. **Le sursis à exécution ordinaire**

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que « le représentant de l'Etat peut assortir son recours devant le Tribunal administratif d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué »[1]. C'est ce que prévoit également l'article 27 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs : « lorsque l'urgence le justifie et qu'il est soulevé un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée, le juge des référés peut ordonner la suspension de l'exécution de la décision administrative faisant l'objet de recours en annulation ou en réformation pendant devant le Tribunal administratif ».

Sur le plan formel, une demande de sursis à exécution doit ainsi être déposée devant le tribunal administratif. Mais, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ne précise pas si cette demande doit être déposée dans le même délai que le déféré[2] ou si elle peut être déposée sans délai.

On suppose qu'une demande de sursis à exécution peut être déposée dans le délai ou sans délai à condition que le déféré principal ait été, lui, présenté dans le délai du recours contentieux conformément à l'article 296 cité plus haut. De même, on peut supposer que dès que les conclusions tendant à l'annulation d'une décision sont irrecevables, pour non-respect de délai, par exemple, les conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cette décision le deviennent également.

Sur le fond, les règles de sursis prévues par le législateur de 2017 prévoient une condition : des moyens sérieux doivent être apportés à l'appui du déféré contre l'acte estimé illégal[3].

Cette condition est exigée d'une façon très claire par l'alinéa 1er de l'article 297 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : « il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 297.

[2] Ibid., article 296.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

Cet octroi du sursis à exécution est donc automatique, il suffit que le présentant de l'Etat soulève un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué[1]. C'est ce que confirme l'article 28 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratif lorsqu'il prévoit que « spécialement, sur la demande de l'autorité compétente chargée du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le juge des référés peut, lorsqu'il est soulevé un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'une collectivité territoriale faisant l'objet d'un déféré en annulation ou en réformation pendant devant le Tribunal administratif ».

La question se pose de savoir quel est le champ d'application du sursis à exécution du représentant de l'Etat.

Le sursis à exécution peut porter sur tous les actes des collectivités territoriales qui relèvent du pouvoir de déférer du représentant de l'Etat : « les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité »[2], les autres types de délibérations étant soumises à son approbation[3].

Ainsi, comme nous pouvons le constater, tous les domaines d'intervention des collectivités décentralisées sans exception peuvent faire l'objet de décisions de sursis à exécution, dès lors qu'un moyen sérieux permet au tribunal qu'il en soit ainsi ordonné.

b. **Le sursis à exécution de quarante-huit heures**

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit une procédure particulière de sursis à exécution pour certains actes pris par les autorités locales. En effet, selon l'alinéa 2 de l'article 297 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 cité plus haut, « lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Président du Tribunal administratif prononce le sursis dans les quarante-huit (48) heures ». Et, le « juge des référés peut, [on l'a dit] lorsqu'il est soulevé un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte attaqué, ordonner la suspension de l'exécution de la décision d'une collectivité

[1] Ibid., article 297.

[2] Ibid., article 296.

[3] Ibid., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

territoriale faisant l'objet d'un déféré en annulation ou en réformation pendant devant le Tribunal administratif »[1].

On peut remarquer que le délai pour le sursis à exécution du représentant est différent du délai de droit commun réservé aux procédures d'urgences. Celui-ci est, ainsi que le prévoit de l'article 25 loi n°2018-031 du 12 juin 2018, « de 72 heures » pour toutes les « mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne publique ou privée gestionnaire d'un service public aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale ».

On observe aussi que le sursis à exécution de quarante-huit heures est différent du sursis à exécution ordinaire, puisque dans ce dernier cas, le texte de loi prévoit une condition précise : « les moyens invoqués dans la requête en l'état de l'instruction sont sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué »[2]. Cette condition n'est pas exigée pour le sursis de quarante-huit heures. Toutefois, deux conditions sont simultanément posées pour qu'un sursis à exécution de quarante-huit heures, puisse être accordé : l'existence d'un moyen sérieux et l'atteinte portée à une liberté publique ou individuelle. Dans ce dernier cas, le législateur de 2017 semble donner une portée assez large à sa formule « lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ». Il faut, pour s'en convaincre, se rappeler qu'il suffit que le représentant de l'Etat estime qu'une délibération incriminée est estimé contraire à la légalité[3] et qu'elle est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle[4] pour que le président du tribunal administratif statue dans les quarante-huit heures et prononce le sursis[5].

Au regard de tout ce qui précède, on observe que l'étude du régime de droit commun applicable aux différents actes non soumis à approbation repose, en principe, sur la juxtaposition entre le contrôle du représentant de l'Etat et le contrôle juridictionnel de ces actes locaux. En effet, le représentant de l'Etat détecte les illégalités et communique à la collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation dans les quinze jours qui suivent

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 28.

[2] Ibid., article 297.

[3] Ibid., article 296.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 297, alinéa 2.

[5] Ibid.

leur transmission. On constate que le contrôle effectué par le représentant de l'Etat peut s'achever dès cette phase administrative.

Toutefois, à défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, l'étude démontre que le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au tribunal administratif qui sanctionne les illégalités constatées. Ces règles de contrôle sont identiques pour les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés, les décisions et tout autre acte juridique des collectivités territoriales.

SECTION II : Le régime particulier de contrôle d'approbation préalable

Si la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales prévoit qu'en principe les actes locaux ne peuvent faire l'objet que d'un contrôle de légalité mis en œuvre par le représentant de l'Etat et que seul le tribunal administratif peut les annuler, elle organise aussi un régime spécifique d'approbation préalable dans les trois hypothèses.
Après une présentation générale (Paragraphe 1) du régime mis en place, on s'intéressera plus particulièrement à la première hypothèse qui rassemble le budget et le compte administratif, lesquels seront étudiés successivement (Paragraphes 2 et 3).

Paragraphe I : Présentation générale

Les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires dont certaines sont soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.
À ce titre, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales désigne, à travers des articles spécifiques et plus particulièrement les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le conseil de cercle, 164 pour le conseil régional et 19 pour le conseil du district de Bamako, les matières soumises à un contrôle d'approbation préalable.
Il s'agit du « budget et [du] compte administratif ; [de] l'aliénation des biens du patrimoine et des emprunts de plus d'un an ». Ces cas de délibérations correspondent tous à des matières soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.
L'alinéa 2 de l'article 23 la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi pour le conseil communal que «les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat dans le Cercle : 1. les budgets et le compte administratif ; 2. l'aliénation des biens du patrimoine ; 3. les emprunts de plus d'un an », l'alinéa 2 de l'article 96 de la même loi prévoit pour le conseil de cercle que « les délibérations sur les matières ci-

après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat dans le Cercle : 1. les budgets et le compte administratif ; 2. l'aliénation des biens du patrimoine ; 3. les emprunts de plus d'un an », et l'alinéa 2 de son article 164 prévoit pour le conseil régional que « les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat dans la Région : 1. les budgets et le compte administratif ; 2. l'aliénation des biens du patrimoine ; 3. les emprunts de plus d'un an ».

Les délibérations du conseil du district de Bamako sur ces matières sont également soumises à approbation. A cet effet, l'article 19 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 prévoit que « les délibérations sur les matières ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le ministre en charge des collectivités : 1. les budgets et le compte administratif ; 2. l'aliénation des biens du patrimoine ; 3. les emprunts de plus d'un an ».

Ainsi donc, les délibérations des conseils territoriaux portant sur les budgets et le compte administratif ; l'aliénation des biens du patrimoine ; et les emprunts de plus d'un an sont soumises au régime particulier de contrôle d'approbation préalable.

Après chaque session, les délibérations sont ainsi transmises au représentant de l'Etat dans un délai de quinze jours pour les communes[1], huit jours pour les cercles, les régions et le district de Bamako à dater de la clôture des sessions[2]. Et bien que le législateur de 2017 ne le précise pas, on suppose que lors du dépôt, les collectivités territoriales doivent demander expressément l'approbation desdites délibérations.

L'autorité de tutelle devra remettre contre le dépôt, un récépissé ou tout moyen approprié qui constate le point de départ du délai de trente jours[3] qui lui est accordé pour statuer sur les délibérations soumises à son approbation[4]. Passé ce délai, la délibération devient exécutoire et produit tous ses effets[5].

Il faut noter que les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle ne peuvent entrer en vigueur qu'après le respect de la formalité du dépôt, aux fins d'approbation ; faute de quoi, elles ne sauraient produire aucun effet juridique.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 42.

[2] Ibid., les articles 114 pour le conseil de cercle et 182 pour le conseil régional. Voir aussi loi n°2017-053 du 02 octobre 02 octobre 2017, op.cit., article 38 pour le conseil du district de Bamako.

[3] Voir aussi loi n°2017-053 du 02 octobre 02 octobre 2017, op.cit., article 294 alinéa 1er.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 43 pour les communes, 115 pour le cercle et 183 pour la région.

[5] Ibid., article 294.

Ces règles s'appliquent de façon identique aux délibérations qui portent sur le « budget et le compte administratif »[1] et à celles relatives à « l'aliénation des biens du patrimoine et des emprunts de plus d'un an »[2] des collectivités territoriales.
Le représentant de l'Etat approuve donc les délibérations lorsque celles-ci remplissent les conditions de validité exigées par la loi.
Lorsque le représentant de l'Etat estime que la délibération est entachée d'une illégalité telle que son approbation est impossible, il le notifie à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations[3]. La collectivité territoriale est tenue de prendre en charge ces observations[4].

Toutefois, la question se pose de savoir ce que fait la collectivité territoriale lorsque le représentant de l'Etat refuse d'approuver une délibération ?

Une seule hypothèse se présente : la collectivité territoriale saisit le juge administratif[5] de sa propre initiative.

C'est ce que précise l'alinéa 3 de l'article 294 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 lorsqu'il prévoit que « la Collectivité territoriale peut déférer au Tribunal administratif la décision de refus d'approbation ». Autrement dit, une collectivité territoriale peut saisir le tribunal administratif pour contester le refus du représentant de l'Etat d'approuver sa délibération[6].

Quelle est la procédure de saisine du tribunal administratif par la collectivité territoriale ?

Les règles de procédures pour cette saisine sont identiques à celles relatives au régime de droit commun. À cet effet, l'article 8 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali analysé plus haut prévoit que « la saisine du juge administratif malien se fait par voie d'une requête déposée au greffe du tribunal administratif. La requête doit être rédigée dans la langue officielle et timbrée »[7]. Cette requête

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 op.cit., les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le conseil de cercle, 164 pour le conseil régional et 19 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 pour le conseil du district de Bamako.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 op.cit., article 294 alinéa 2.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294 alinéa 3.

[6] … soumise à approbation. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294 alinéa 3.

[7] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali, op.cit., article 8.

introductive d'instance doit sous peine d'irrecevabilité « porter la signature »[1] de la collectivité territoriale incriminée. Elle doit contenir « l'exposé sommaire des faits, moyens et conclusions et être accompagnée, le cas échéant, de la copie de la décision attaquée »[2] ; mentionner « la date, l'indication de la dénomination, les nom, prénom, profession, domicile du demandeur ; les nom, prénom, domicile du défendeur et/ ou l'intervenant forcé et contenir l'énumération des pièces qui y sont jointes en forme de bordereau de pièces »[3]. Les mémoires en défense et observations doivent également être signés dans les mêmes conditions[4].

Rappelons que les requêtes introductives d'instance et les pièces concernant les affaires sur lesquelles le juge administratif est appelé à statuer doivent être déposées au greffe du tribunal[5]. L'article 9 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, prévoit ainsi qu'« à leur arrivée, [les] requêtes, les pièces et les mémoires sont marqués d'un timbre qui indique la date d'arrivée » et que « [ces requêtes sont enregistrées] au greffe et [doivent] être immédiatement transmises au Président du tribunal par le greffier en chef ».

Par ailleurs, le délai de recours des collectivités territoriales contre le refus d'approbation des délibérations soumises à approbation est également identique à celui du déféré du représentant de l'Etat contre les délibérations non soumises à approbation. Il s'agit du délai du régime de droit commun analysé plus haut. L'article 14 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018, rappelons-le, prévoit ainsi que « le tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux (02) mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée ». Cet article 14 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 dispose aussi que « les intéressés [...] sont forclos […] après un délai de deux (02) mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet ».

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali, op.cit., article 8.

[2] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs du Mali, op.cit., article 8.

[3] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 9.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

La date à prendre en compte est donc celle que prévoit le droit commun à l'article 14 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018, citée plus haut, c'est-à-dire, le délai de deux mois « à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet »[1].

Sont donc recevables les saisines des collectivités territoriales déposés dans les deux mois de la transmission de la décision attaquée[2]. Et le recours déposé hors délai est irrecevable.

Ainsi donc, les règles du régime de droit commun sur la procédure et le délai de saisine du tribunal administratif sont valables pour les délibérations soumises à approbation et pour les délibérations non soumises à approbation. Elles s'appliquent de façon identique pour les délibérations relatives à « l'aliénation des biens du patrimoine et des emprunts de plus d'un an »[3]en cas de refus d'approbation par le préfet.

Aussi, les règles sont identiques pour l'approbation des budgets et le compte administratif, l'aliénation des biens du patrimoine et pour les emprunts de plus d'un an[4] des collectivités territoriales. En effet, comme pour les budgets et le compte administratif, les délibérations relatives à l'aliénation des biens du patrimoine et aux emprunts de plus d'un an ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat dans le cercle[5] ou dans la région[6]. Face à un refus d'approbation du représentant de l'Etat, la collectivité territoriale peut donc saisir le tribunal administratif pour contester la décision de refus d'approbation. La loi prévoit donc une procédure marquée par l'ouverture d'un délai de transmission des actes et d'un délai d'approbation par le représentant de l'Etat.

Lorsque le représentant de l'Etat refuse d'approuver une délibération[7] soumise à son approbation, la collectivité territoriale, après avoir reçu la notification du représentant de l'Etat lui communiquant ses observations et après avoir pris en charge ces observations, peut déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation[8]. Et « l'annulation [par le tribunal

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 14.

[2] Ibid., article 296.

[3]Ibid., article 296.

[4] Ibid., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle 164 pour la région.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Le refus d'approbation par l'autorité de tutelle découle, on l'a dit, du caractère illégal de la délibération.

[8] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 96.

administratif] de la décision de refus d'approbation, devenue définitive, emporte approbation de la délibération par le représentant de l'Etat »[1].

La date à prendre en compte correspond à celle que prévoit le droit commun (article 14 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 précitée), c'est-à-dire, encore une fois, le délai de deux mois « à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet »[2]. Ainsi le recours déposé hors délai est irrecevable. Ce régime d'approbation préalable s'applique donc à trois hypothèses :

- la première hypothèse regroupe le budget et le compte administratif des ordonnateurs ;
- la deuxième hypothèse concerne l'aliénation des biens du patrimoine ;
- quant à la troisième, elle porte sur les emprunts de plus d'un an des collectivités territoriales.

S'agissant des trois hypothèses, c'est la première qui est particulièrement importante et remarquable. Il s'agit du contrôle des budgets et des comptes administratifs locaux qu'il convient de présenter dans les développements qui suivent.

Paragraphe II : Le contrôle des budgets des collectivités territoriales

Le budget fait l'objet d'une définition précise en 2017 : il est défini par les 242 à 247 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Suivant l'article 242 « le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé l'ensemble des charges et des ressources des Collectivités territoriales ». L'année budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de la même année.

Quant à l'article 243, il prévoit que « les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ».

L'article 1er du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales) définit les autorisations d'engagement comme une « limite supérieure des dépenses que l'ordonnateur peut engager pour l'exécution des investissements prévus par la collectivité territoriale ». Le budget d'une collectivité territoriale s'inscrit donc dans des limites dont le dépassement constitue une violation de ce principe juridique[3]. Toutefois, les alinéas 2 et 3 de l'article 243 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 96.

[2] Ibid., article 14.

[3] Il faut entendre les autorisations d'engagement.

disposent que le principe ainsi fixé (d'autorisation d'engagement) peut être révisé « pour tenir compte soit de modifications techniques, soit de variations de prix ».

L'alinéa 3 du même article prévoit que « les crédits de paiement, qui sont des autorisations annuelles « inscrites au budget [peuvent permettre] le mandatement des dépenses d'investissement engagées dans le cadre des autorisations de programmes ». Par crédit de paiement, il faut comprendre la limite supérieure des dépenses qui peuvent être ordonnées ou payées au cours d'une même année budgétaire[1].

L'article 244 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 complète la définition du budget en disposant que « les crédits de paiement non consommés relatifs aux dépenses d'investissement sont reportés sur le budget de l'exercice suivant. Ces crédits s'ajoutent aux dotations de l'année nouvelle ». Toutefois, cet article prévoit que tout « report d'une dépense d'investissement d'un budget à un autre [doit être] réalisé par l'ordonnateur sur la base d'un état détaillé et visé par le comptable public »[2]. Ce report emporte obligation d'adresser un exemplaire de cet état au représentant de l'Etat[3] pour contrôle.

Ainsi donc, le budget d'une collectivité territoriale est soumis au respect d'un certain nombre de principes fixés par la loi et dont le contrôle est la meilleure garantie possible pour rendre conformes les budgets des collectivités à ces principes juridiques.

On peut, dès à présent, analyser les règles relatives à l'élaboration des budgets territoriaux dans la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et le décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales qui la complète.

Les projets de budget sont préparés par les ordonnateurs (le maire, le président du conseil de cercle ou régional) et soumis au vote des organes délibérants des collectivités territoriales par application de l'article 245 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017[4]. Il faut dire que la préparation du budget fait partie des attributions des maires, des présidents de conseils de cercle et de conseils régionaux[5].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, article 1er.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 244

[3] Ibid., article 244 alinéa 2.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 245 « le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de I 'organe délibérant de la Collectivité territoriale ».

[5] Ibid., les articles 61 alinéa 7, 134 alinéa 4 et 202 alinéa 4.

Mais, le budget doit aussi être conçu dans un cadre règlementaire et comptable défini par la loi que les exécutifs locaux doivent respecter.

Ainsi, diverses règles générales doivent être respectées et vont être évoquées avant de voir le contrôle stricto sensu qui s'exerce sur les actes budgétaires.

A. Le respect des règles générales d'élaboration

1. Le cadre réglementaire et comptable de l'élaboration du budget

Le budget d'une collectivité territoriale est conçu dans un cadre réglementaire et comptable. Conformément à l'article 23 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, le budget de chaque collectivité territoriale doit être élaboré « sur la base de la lettre de cadrage du représentant de l'Etat ».

Par lettre de cadrage du représentant de l'Etat, il faut comprendre les grandes orientations choisies par l'Etat pour les dépenses des collectivités territoriales. En effet, cette lettre semble marquer le coup d'envoi de la préparation des projets des budgets des collectivités territoriales. Elle fait suite à une série de discussions entre les ordonnateurs et les acteurs impliqués dans la préparation des budgets. Elle consiste à fixer le cadre réglementaire et comptable que les collectivités territoriales sont tenus de respecter. La lettre de cadrage contient donc toutes les indications « visant à une bonne prévision budgétaire »[1].

En ce sens, l'article 24 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, dispose que « le budget de la Collectivité territoriale [doit être] divisé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Chaque section, subdivisée en chapitres, articles et paragraphes, suivant la nomenclature budgétaire fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre chargé des Collectivités territoriales, comporte, d'une part les recettes et d'autre part les dépenses » ; que « les Collectivités territoriales sont tenues de faire apparaître les crédits ouverts au budget sous forme d'une présentation croisée « nature-fonction »[2].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, article 23.

[2] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, article 24.

Chaque budget territorial doit donc comporter deux grandes parties : les recettes, et les dépenses.

La première partie doit contenir les ressources des collectivités territoriales composées de « recettes de fonctionnement [et des] recettes d'investissement »[1]. Selon l'article 248 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les ressources des collectivités territoriales se composent de : « 1- des ressources fiscales qui comprennent : - les impôts d'Etat transférés aux Collectivités territoriales ; - les impôts et taxes locaux directs, - les impôts et taxes locaux indirects. 2- des produits par nature qui comprennent- les produits d'exploitation, - les produits financiers ; - les revenus du domaine, - les redevances. 3- des ressources budgétaires qui sont constituées des dotations et subventions spéciales de l'Etat aux Collectivités territoriales, 4- le produit des emprunts autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements, 5- des dons et legs ; 6- et d'autres ressources, notamment les subventions des partenaires extérieurs ».

Quant à la deuxième partie, elle doit contenir les charges des collectivités territoriales composées des « dépenses de fonctionnement [et des] dépenses d'investissement »[2]. Elles sont énumérées à l'article 251 de la loi n°2017-02 du 02 octobre 2017 : il s'agit des dépenses obligatoires et facultatives composées de « traitements et indemnités du personnel en fonction dans les services ;- les frais de fonctionnement des services ;- les primes des assurances obligatoires ;- les cotisations aux organismes de sécurité sociale et de retraite du personnel en fonction dans les services ;- les contributions aux organismes inter-collectivités territoriales ;- les dépenses d'entretien du patrimoine ;- les dépenses pour l'assainissement ;- l'amortissement et les intérêts de la dette ».

Deux remarques peuvent ainsi être faites : d'une part, on note que la première partie (section comportant les recettes du budget ou section de fonctionnement) doit contenir toutes les recettes courantes de l'année. D'autre part, au niveau de la deuxième partie, (la section des dépenses ou charges), toutes les charges courantes relatives au fonctionnement des services de la collectivité doivent être prises en compte.

Enfin, on remarque que la nomenclature des ressources fiscales par catégorie de collectivités territoriales et leurs taux sont fixés par la loi que les collectivités territoriales doivent respecter[3].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 249.

[2] Ibid., article 250.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 249.

Ainsi donc, la mise en place du cadre règlementaire et comptable se situe dans une perspective de respect de l'application des règles de la comptabilité publique. Cette dimension confirme ainsi la nécessité du contrôle, les activités budgétaires des collectivités étant encadrées par la législation.

Maintenant, il convient d'analyser les grands principes que les collectivités territoriales ont l'obligation de respecter dans la préparation de leurs budgets.

2. Les principes budgétaires

Les budgets des collectivités territoriales sont encadrés par un droit qui semble être fondamentalement celui des finances publiques, c'est-à-dire celui de l'Etat.

L'article 214 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit ainsi que « les principes du droit budgétaire applicables aux Collectivités territoriales sont : l'annualité[1] budgétaire,

[1] Selon l'article 215 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « le principe de l'annualité signifie que le budget est voté pour un exercice budgétaire. L'exercice budgétaire qui coïncide avec l'année civile court du 1 er janvier au 31 décembre de l'année »

l'unité[1]budgétaire, l'universalité[2], l'antériorité[3], la sincérité[4], l'équilibre du budget[5], la légalité de l'impôt[6] et la spécialité des crédits[7] ».

Les ordonnateurs sont donc tenus de respecter dans l'élaboration ces règles essentielles sur lesquelles reposent les budgets des collectivités territoriales.

Sur un autre plan, les ordonnateurs sont tenus au respect de la procédure budgétaire.

3. La procédure budgétaire.

Par procédure budgétaire, il faut comprendre, l'ensemble des règles relatives à la préparation, au vote des budgets des collectivités territoriales.

[1] L'article 216 de cette loi prévoit que « le principe de l'unité signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être contenues dans un document unique sous la forme d'un tableau d'ensemble permettant d'apprécier l'équilibre de leurs masses ».

[2] Selon l'article 217 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « le principe l'universalité signifie que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être prévues au budget sans compensation, sans affectation, sans omission, ni dissimulation. L'ensemble des recettes est destiné à couvrir I 'ensemble des dépenses.

[3] Suivant l'article 218 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « l'antériorité est le principe selon lequel le budget, acte de prévision, doit être voté préalablement à toute dépense ».

[4]Selon l'article 2019, le principe de sincérité implique que « les prévisions de ressources et de charges de la collectivité territoriale soient évaluées de façon sincère. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de budget est établi ».

[5] Quant au principe d'équilibre, il est prévu par l'article 220 de loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et vise « l'équilibre comptable des recettes et des dépenses. L'ensemble des dépenses ne devant pas être supérieur à l'ensemble des recettes ».

[6]Selon l'article 221 de la même loi, « le principe de la légalité de l'impôt implique que la création des impôts et taxes est du domaine de la loi. L'organe délibérant de la Collectivité territoriale, par sa délibération, fixe le taux des impôts et taxes locaux dans la limite du plafond déterminé par la loi ».

[7] La spécialité des crédits implique, selon l'article 222 de la même loi, « que les crédits sont ventilés par chapitres et articles et affectés à des dépenses données ».

a. La préparation des budgets

Elle incombe, ainsi qu'on l'a dit, aux ordonnateurs[1]. Ceux-ci doivent préparer les projets de budget et les soumettre au vote des organes délibérants. C'est ce que prévoit l'article 245 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : « le projet de budget est préparé par l'ordonnateur et soumis au vote de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale ».

La préparation des projets de budgets fait intervenir de manière générale un certain nombre d'acteurs : les ordonnateurs[2], les organes délibérants[3], les populations en ce qui concerne uniquement le niveau communal[4], le représentant de l'Etat (qui peut être consulté) etc.

Techniquement, les ordonnateurs ne semblent pas être seuls dans la préparation des budgets ; ils disposent des services techniques des collectivités territoriales qui « ont pour vocation la préparation et l'exécution du budget de la commune sous la direction du maire, après son adoption par le conseil municipal et son approbation par l'autorité de tutelle »[5].

A ce sujet, l'article 22 décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales dispose aussi que « dans le cadre de l'élaboration du budget, l'ordonnateur dispose des services techniques de la collectivité territoriale », qu'il doit « recourir aux services compétents déconcentrés de l'Etat, notamment ceux chargés des finances et de l'administration territoriale »[6]. En outre, les ordonnateurs des collectivités territoriales ont la possibilité de solliciter les conseils du représentant de l'Etat[7]. Ces conseils sont fort utiles puisque le budget doit être conforme au cadre réglementaire et comptable défini par la loi.

Sur un autre plan, les ordonnateurs des collectivités sont tenus de faire figurer dans leurs budgets, les recettes, charges et documents que l'autorité en charge du contrôle vérifiera.

---

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 61 pour maire, 134 pour le président du conseil de cercle et 202 pour le président du conseil régional.

[2] Ibid.

[3]… qui votent le projet budget. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 245.

[4] Ibid., article 245 : « *Le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget* ».

[5] Guide pratique du maire et des conseillers communaux du 12 novembre 2003 du ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales, p. 53.

[6] Ibid.

[7] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales, article 22.

Suivant l'article 34 du décret du 31 juillet 2019 chaque budget de collectivité territoriale doit être accompagné des documents ci-après : « la note de présentation du budget ; - les tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes ; - l'état des provisions ; - la présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ; - l'état des charges transférées en investissement ; - la présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ; - l'état du personnel ; - la liste des organismes de regroupement dont la Collectivité est membre ; - la liste des établissements ou services créés par la Collectivité territoriale ; - le tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions ; - le procès-verbal sur le débat d'orientation budgétaire et des engagements pluriannuels ; - la copie du procès-verbal de la session budgétaire ; - la copie de la délibération portant adoption du budget de la Collectivité territoriale et copie de toute délibération ayant un caractère financier ». Ces documents budgétaires énumérés ci-dessus « sont obligatoires pour le budget primitif, et facultatif pour les autres budgets, sauf la note de présentation »[1].

Le représentant de l'Etat doit donc, dans le cadre du contrôle, s'assurer de l'existence de ces documents budgétaires obligatoires sans lesquels, il semble être en droit d'opposer un refus d'approuver la délibération[2].

Les budgets ainsi élaborés avec l'assistance des services techniques, sont présentés au vote des conseils territoriaux par les ordonnateurs. Il faut noter qu'il s'agit ici du « budget primitif »[3] qui peut être ajusté[4] en cours d'exercice et corriger les premières prévisions[5].

b. Le vote des budgets

Après son élaboration par les ordonnateurs, les budgets sont soumis au vote des conseils territoriaux qui peuvent les modifier[6].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 34 alinéa 2.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294.

[3] Ibid., article 255.

[4] L'ordonnateur peut élaborer un budget additionnel qui vient ajuster en cours d'exercice et corriger les prévisions du premier.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 259.

[6] Ibid., article 257.

Une fois adopté par les organes délibérants, le budget est transmis par les maires, les présidents des conseils des cercles ou régionaux au représentant de l'Etat[1]. La date de dépôt, constatée par un récépissé ou tout moyen approprié, « est le point de départ des délais impartis au représentant de l'Etat pour statuer sur les délibérations soumises à son approbation »[2].

Commence alors le processus de contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales.

B. Le contrôle des actes budgétaires

Il se réalise de deux manières : par le biais du régime de l'approbation préalable et par le biais d'un « contrôle budgétaire » particulier.

1. L'approbation préalable des budgets

Bien qu'adoptés par les organes délibérants de collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les budgets locaux ne sont exécutoires que s'ils sont approuvés par les représentants de l'Etat.
Les autorités compétentes pour assurer ce type de contrôle sont le représentant de l'Etat dans le cercle et le représentant de l'Etat dans la région par application de l'article 293 dont l'alinéa 1 dispose que « le représentant de l'Etat dans la Région contrôle la légalité des actes de la collectivité territoriale de région. Quant à l'alinéa 2, il dispose que « le représentant de l'Etat dans le Cercle contrôle la légalité des actes de la Collectivité territoriale de Cercle et ceux des Communes de son ressort ».

Pour le district de Bamako, c'est le ministre chargé des collectivités territoriales qui exerce le contrôle du district de Bamako. Mais, le représentant de l'Etat dans le district exerce le contrôle de tous les actes et les organes des communes qui composent le district de Bamako. C'est ce que prévoient les articles 71 et 72 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 : selon l'article 71 « le ministre chargé des collectivités territoriales exerce le contrôle des actes et des organes du district de Bamako ». Selon l'article 72 de cette loi, « le représentant de l'Etat dans le district exerce le contrôle des actes et des organes des communes du district de Bamako ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 260.

[2] Ibid., articles 43 pour le conseil communal, 116 pour le conseil de cercle et 183 pour le conseil régional.

En matière budgétaire, le représentant de l'Etat va être amené à exercer son contrôle sur un assez grand nombre d'aspects.

D'abord, en ce qui concerne les communes, le représentant de l'Etat doit pouvoir vérifier de la tenue régulière des consultations villageoises, de fractions et de quartiers, conformément à l'article 245 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui prévoit que « pour le budget communal, le débat public est précédé de la consultation des Conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant la Commune ». Concrètement, ce contrôle consiste en la vérification des procès-verbaux ou des documents en tenant lieu et faisant un compte rendu de ces consultations. Souvenons-nous de l'article 34 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 qui prévoit que « le budget est accompagné » d'un certain nombre de documents à fournir à l'autorité de contrôle parmi lesquels « la copie du procès-verbal de la session budgétaire ».

De plus, le contrôle consiste à vérifier l'organisation régulière du débat d'orientation budgétaire et du débat public, par application de l'alinéa 2 de l'article 245 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui dispose que « le vote du budget est précédé d'un débat public sur le projet de budget ». Il s'agit donc pour l'autorité de contrôle de vérifier l'existence du procès-verbal sur le débat d'orientation budgétaire et des engagements pluriannuels[1]. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a donc rendu obligatoire, pour toutes les collectivités, la tenue d'un débat portant sur les orientations des budgets des collectivités territoriales.

Ce débat d'orientation constitue donc une formalité substantielle : cela signifie, d'une part, ainsi que le prévoit l'article 21 du décret 2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, que le débat d'orientation budgétaire « rentre dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs points de vue sur une politique budgétaire d'ensemble ». De plus, il permet également au président de l'exécutif de faire connaître « les choix budgétaires prioritaires »[2]. D'autre part, une délibération adoptant un budget de collectivité qui ne serait pas précédée de débat d'orientation budgétaire semble pouvoir conduire l'autorité de contrôle à opposer un refus d'approbation (à ladite délibération) puisque son absence entache d'irrégularité la délibération budgétaire.

En outre, il s'agit, pour l'autorité de contrôle, de vérifier que le débat public qui précède le vote des budgets territoriaux ait porté véritablement sur les aspects fondamentaux de la vie des

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 34.

[2] Ibid., article 21.

collectivités territoriales, tels que prévu à l'article 35 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 : il s'agit de « - l'état de mise en œuvre du Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) ; - le compte administratif de l'année précédente ; - l'état de fonctionnement des organes et des services de la Collectivité territoriale ; - le projet de budget »[1].

Par ailleurs, dans le système budgétaire en vigueur au Mali, l'autorité de contrôle a également pour mission de contrôler la politique de vote des taux des impôts et taxes des collectivités territoriales. Certes, l'article 221 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 précise que les organes délibérants des collectivités territoriales ont la compétence pour fixer par leurs délibérations, « le taux des impôts et taxes locaux ». Mais, ces organes sont tenus de fixer ce taux des impôts et taxes locaux « dans la limite du plafond déterminé par la loi »[2]. Ils ne peuvent donc pas faire évoluer les taux des impositions locales sans respecter les règles nationales. Le contrôle consiste donc à s'assurer de l'application correcte des règles par les organes délibérants des collectivités territoriales. Il s'agit aussi de vérifier que les « impôts et taxes »[3] crées par les organes territoriaux sont « adaptés à [leurs structures] économiques et [aux] objectifs de développement dans le cadre de la loi »[4].

Par ailleurs encore, un autre point de contrôle consiste à veiller à l'inscription du taux de prélèvement obligatoire dans les dépenses d'investissement par application de l'article246 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui prévoit qu'« un prélèvement obligatoire sur les recettes ordinaires du budget est affecté aux dépenses d'investissement ». Par prélèvements obligatoires, il faut comprendre tous les impôts et cotisation sociales. Ces prélèvements obligatoires semblent être une des principales sources de revenus pour les budgets des collectivités territoriales au Mali où le taux de prélèvements des collectivités est par ailleurs arrêté annuellement par décision du représentant de l'Etat[5] après consultation des maires, présidents des conseils des cercles ou régionaux.

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 35.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 221 alinéa 1.

[3] Ibid. article 221 alinéa 2.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 246 alinéa 2.

Il s'agira donc pour le représentant de l'Etat de s'assurer que le prélèvement sur les recettes ordinaires des budgets est effectif, mais, affecté véritablement aux dépenses d'investissement, par application de l'article 246 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 cité plus haut.

2. « Le contrôle budgétaire » prévu par l'article 260 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017

Si le budget de chaque collectivité territoriale peut être approuvé par le représentant de l'Etat s'il s'avère conforme aux règles générales telles les règles de procédure, ce dernier peut exercer, en outre, un contrôle budgétaire particulier susceptible de déboucher sur un véritable pouvoir de substitution. Il est très exactement qualifié de « contrôle de régularité » par l'article 260 de la loi n°2017-051 et existe dans trois hypothèses précises : la non-inscription de dépenses obligatoires, la non-inscription de l'autofinancement brut et le vote du budget en déséquilibre.

Concrètement, et pour s'arrêter ici sur la troisième hypothèse, le « contrôle de régularité » consiste, pour l'autorité de contrôle, à vérifier que le budget de la collectivité territoriale a été voté en équilibre réel. Or, pour qu'un budget d'une collectivité territoriale soit en équilibre réel, certaines conditions prévues à l'article 46 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales doivent être remplies : - les recettes et les dépenses doivent [ainsi] être évaluées de façon sincère, sans omission, majoration, ni minoration ; - le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des ressources définitives ; - l'équilibre doit être réalisé par section: la section de fonctionnement, comme la section d'investissement, doivent être l'une et l'autre votées en équilibre ; - les recettes de fonctionnement doivent être égales ou supérieures aux dépenses de fonctionnement. L'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de même nature permet l'autofinancement d'une fraction des dépenses d'investissement ; - toutes les dépenses obligatoires, correctement évaluées, doivent figurer au budget. Lorsque l'exécution du budget du dernier exercice connu a fait apparaître un déficit, l'équilibre du budget n'est réputé assurer que s'il prévoit les mesures nécessaires pour résorber ce déficit ».

Ainsi, lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'a pas été voté en équilibre, le représentant de l'Etat le « renvoie le budget à l'ordonnateur, dans les quinze (15) jours qui suivent son dépôt »[1]. L'article 36 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 dispose que « le Représentant de l'Etat se prononce sur le projet de budget avant l'expiration d'un délai de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 260.

trente (30) jours à compter de la délivrance du récépissé ou de tout autre moyen attestant le dépôt ».

On constate une certaine contradiction entre les textes pour le respect des délais de transmission et de renvoi des délibérations des budgétaires des collectivités territoriales. Alors que l'article 260 de loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 charge le représentant de l'Etat de, on l'a dit, renvoyer « à l'ordonnateur, dans les quinze (15) jours qui suivent son dépôt », l'article 36 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 prévoit qu'il se prononce avant l'expiration d'un délai de « trente jours à compter de la délivrance du récépissé ou de tout autre moyen attestant le dépôt »[1].

Toutefois, on peut retenir, ainsi que le prévoit l'article 47 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 que lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, le représentant de l'Etat en charge du contrôle le constate et propose à cette collectivité territoriale, « les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant de la Collectivité territoriale une nouvelle délibération »[2].

L'organe délibérant de la collectivité territoriale est tenu de rectifier le budget initial et de prendre en compte les mesures proposées par l'autorité de contrôle. Il est tenu de le faire dans un délai « d'un mois, à partir de la communication des propositions du Représentant de l'Etat »[3].

Toutefois, il peut arriver que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ne délibère pas dans le délai prescrit par la loi. Dans ce cas, le représentant de l'Etat en charge du contrôle se prononce sur ce point, « dans un délai de quinze (15) jours »[4] et règle le budget[5].

Les nouvelles délibérations prises peuvent ne pas comporter de mesures de redressement jugées suffisantes. Dans ce cas, elles sont également soumises aux mêmes conditions qui conduisent le représentant de l'Etat à se prononcer sur ce point, « dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération »[6], à régler le budget et à le rendre exécutoire[7].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 36.

[2] Ibid., article 47.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2017-05 1 du 02 octobre 2017, op.,cit., article 260.

[6] Ibid., article 260.

[7] Ibid.

Il importe de souligner que « le contrôle de régularité » peut être mis en œuvre par le représentant de l'Etat qui peut agir de manière spontanée. Mais, il peut aussi être saisi, « soit par le Comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt »[1]. Cela vaut aussi si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget local ou l'a été pour une somme insuffisante. Là encore, l'exigence du contrôle est tout à fait traditionnelle et les modalités ne changent point. L'article 48 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 prévoit que l'autorité en charge du contrôle « le constate, dans un délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la Collectivité territoriale concernée ».

Au cas où, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, ce même article prévoit que « le Représentant de l'Etat inscrit cette dépense au budget de la Collectivité territoriale et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Il règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence »[2]. Durant toute cette procédure de redressement ou de règlement du budget territorial par le représentant de l'Etat, l'autorité de la collectivité territoriale perd son pouvoir budgétaire. En d'autres termes, jusqu'au règlement définitif du budget par le représentant de l'Etat, le conseil délibérant ne peut plus adopter des délibérations sur le budget en cours.

Le budget additionnel est établi et voté dans les mêmes formes que le budget primitif[3]. Il est soumis au contrôle de l'Etat dans les mêmes conditions que le budget primitif.

Les documents budgétaires énumérés à l'article 255 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2107 sont également soumis aux mêmes principes de contrôle du représentant de l'Etat : il s'agit du « budget primitif, voté par le conseil de Collectivité territoriale et mis en exécution en début d'exercice ; les décisions modificatives, dont l'une appelée budget additif permettant d'intégrer les résultats de l'année précédente ; éventuellement un ou plusieurs budgets annexes, pour les services dotés de l'autonomie financière mais non dotés de la personnalité morale ».

Ainsi donc, après toutes les vérifications opérées et qui n'ont relevé aucune irrégularité, il y a approbation des budgets. Et une fois approuvés, ces budgets des collectivités territoriales sont

[1] Loi n°2017-05 1 du 02 octobre 2017, op.,cit., article 48.

[2] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 48.

[3] Ibid., article 259.

exécutés par les présidents des organes exécutifs : le maire pour la commune, le président du conseil de cercle pour le cercle et le président du conseil régional pour le conseil régional[1].

Que faut-il donc retenir du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales ?

Le budget adopté est transmis au représentant de l'Etat pour contrôle de régularité[2]. Le représentant de l'Etat le renvoie à l'ordonnateur, dans les quinze jours qui suivent son dépôt, en cas de non-inscription des dépenses obligatoires, de l'autofinancement brut ou du vote du budget en déséquilibre, constatés soit par lui-même soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt[3].
L'ordonnateur le soumet dans les dix jours de sa réception à une seconde lecture de l'organe délibérant. Celui-ci doit statuer dans les huit jours, et le budget est renvoyé immédiatement au représentant de l'Etat[4].
Après cette nouvelle délibération, si le budget n'est pas voté en équilibre ou s'il n'est pas retourné dans le délai d'un mois à compter de son renvoi à l'ordonnateur, le représentant de l'Etat règle le budget.

Pour terminer, on précisera que l'exécution des budgets locaux se traduit par l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses et est caractérisée par une incompatibilité[5]entre les fonctions des ordonnateurs et des comptables pour garantir l'emploi correct des deniers publics et la transparence de la gestion financière.

Autant l'ordonnateur détient le pouvoir de décision en matière de recette et de dépenser[6], autant le comptable détient les fonds et le pouvoir de payer[7].

De façon classique, le maire, le président du conseil de cercle ou régional est l'ordonnateur principal auquel les crédits budgétaires sont mis à disposition par le conseil communal, de

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 61 pour le maire, 134 pour le président du conseil de cercle et 202 pour le conseil régional.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 260.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 260.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 235.

[6] Selon l'article 236 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « l'ordonnateur du budget de la collectivité territoriale prescrit l'exécution des recettes et des dépenses du budget » des collectivités territoriales ».

[7] Ibid., article 239.

cercle ou régional qui a voté le budget. Sur cette base, il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses du budget. A cet effet, il constate « les droits de la Collectivité territoriale, liquident, ordonnent les recettes, engagent, liquident et mandatent les dépenses »[1]. Il peut se faire assister dans cette tâche par les élus (adjoints) car les textes autorisent le maire, le président du conseil de cercle ou régional à « déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement »[2]. Les ordonnateurs des collectivités territoriales ainsi que leurs délégués sont « accrédités auprès du comptable public de la Collectivité territoriale, assignataire des recettes et des dépenses dont ils prescrivent l'exécution »[3].

De façon moins classique, il importe de souligner, on va y revenir, que les comptables ne sont pas des agents des collectivités territoriales, mais des agents de l'Etat, et précisément des comptables publics, désignés sous le vocable de « Receveurs percepteurs »[4].

Maintenant, il convient d'analyser le contrôle relatif au compte administratif.

Paragraphe III : Le contrôle du compte administratif

Un contrôle s'exerce sur le compte administratif de l'ordonnateur. En effet le compte administratif d'une collectivité territoriale est un document élaboré et présenté par l'ordonnateur (le maire, le président du conseil de cercle et le président du conseil régional) au conseil territorial. Il relève du domaine de la comptabilité des collectivités territoriales et « décrit l'exécution des opérations en deniers et en matières et en fait apparaître les résultats annuels »[5].

En effet, chaque ordonnateur est tenu d'établir la comptabilité administrative de sa gestion pour chaque exercice. Cette comptabilité doit être établie suivant la contexture des budgets en recettes et en dépenses. Elle doit faire apparaître à tout moment « - les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses ; - les crédits disponibles pour engagement ; - les crédits

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 6.

[2] Ibid., article 7.

[3] Ibid.

[4] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 11.

[5] Ibid., article 84.

disponibles pour mandatement ; - les dépenses réalisées et les recettes réalisées ; - l'emploi fait des recettes grevées d'affectation spéciale »[1].

Selon l'article 86 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 « les livres de la comptabilité administrative sont totalisés et arrêtés mensuellement et définitivement clos à la fin de l'année financière ». Et l'article 87 du même décret prévoit que ces livres de tenue de la comptabilité des dépenses comprennent obligatoirement : « un journal des engagements ; - un journal des mandatements, constitué par le recueil des bordereaux de mandats ; - un grand-livre des dépenses, constitué de fiche-compte par nature de dépenses, signalant par section, chapitre et article les crédits ouverts, les engagements et mandatements effectués ainsi que les crédits disponibles ; - divers livres auxiliaires ».

Lorsqu'une décision est prise de procéder à une dépense ou de formaliser par bon de commande un marché ou tout autre acte de la collectivité territoriale, « le montant prévisionnel de la dépense est [ainsi] inscrit dans les engagements. Le nouveau crédit disponible s'obtient en faisant la différence entre le crédit disponible précédent et le montant de l'engagement. Au cas où un engagement est annulé, son montant est déduit des engagements précédents, ce qui rétablit à due concurrence les crédits disponibles »[2].

Cette procédure obligatoire semble présenter un avantage important à la fois pour les ordonnateurs, le conseil territorial et pour l'autorité de contrôle puisqu'elle permet de suivre facilement l'exécution matérielle des recettes et des dépenses. En ce sens, l'article 89 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 prévoit que « la constatation du service fait dans la comptabilité des engagements permet de suivre l'exécution matérielle de la dépense. Elle permet d'établir en fin d'exercice, l'état des restes à mandater ». Et l'article 91 dispose aussi que « la comptabilité des recettes permet de connaître, à tout moment, au niveau du vote retenu par l'organe délibérant de la collectivité territoriale et par articles budgétaires, le montant des émissions réalisées ».

A la clôture de chaque année financière, chaque ordonnateur doit établir, avec le concours du comptable public de la collectivité territoriale, par section, chapitre et article, l'état des dépenses

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 85. Voir aussi la loi n°2017-051 de 20187, op.cit., article 277.

[2] Ibid., article 88.

engagées et non mandatées de la gestion[1]. Cet état « est arrêté conjointement par le Comptable public de la Collectivité territoriale et par l'ordonnateur du budget de la Collectivité territoriale »[2].

L'ordonnateur élabore ainsi le compte administratif, « le fait viser par le contrôleur financier et par le Comptable public de la Collectivité territoriale, au plus tard le dernier jour du mois de février de l'année suivant l'exercice considéré »[3] et le soumet au contrôle de « l'organe délibérant de la collectivité territoriale [qui] délibère sur [ledit] compte administratif présenté par l'ordonnateur, au plus tard le 31 mars de l'année suivant l'exercice concerné »[4].

Selon l'article 119 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 « le compte administratif de l'ordonnateur est soumis à la délibération de l'organe délibérant[5] de la Collectivité territoriale en même temps que le compte de gestion du comptable public ». En outre, le compte administratif doit être accompagné du rapport d'exécution du budget[6].

Le compte administratif de l'ordonnateur ainsi voté par l'organe délibérant accompagné du compte de gestion est transmis au représentant de l'Etat qui vérifie sa date d'adoption conformément à la période indiquée dans le code des collectivités territoriales. Cette date est fixée à huit jours, au plus tard, après le délai limite fixé au 31 mars de l'année N+1[7]. Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de « quinze jours à compter de la date de dépôt constatée par ce récépissé pour statuer sur le compte administratif »[8]. Passé ce délai, le compte administratif est réputé acquis[9].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 117.

[2] Ibid.

[3] Ibid., article 118 alinéa 1.

[4] Ibid., articlé 118 alinéa 2.

[5] Qui règle le budget de l'exercice clos en ce qui concerne les restes à recouvrer et à payer. Il « statue sur les restes à recouvrer et les restes à payer en décidant soit de leur admission en non-valeur, soit leur report sur le budget additionnel de l'exercice en cours ». Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 287.

[6] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit, article 119.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 289.

[8] Ibid.

[9] Ibid.

Mais, il peut rejeter le compte administratif. Dans ce cas, la collectivité territoriale n'a d'autres choix que faire recours à la juridiction des comptes pour demander une nouvelle vérification de l'exécution de son budget[1].

SECTION III : Les autres contrôles relatifs aux actes financiers des collectivités territoriales

Les actes financiers des collectivités territoriales font l'objet d'autres contrôles. On peut distinguer à cet égard le contrôle exercé par le comptable public à l'occasion de l'exécution du budget, le contrôle du compte de gestion et, enfin, un contrôle dit « de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux » prévu par l'article 285 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Paragraphe I : Le contrôle du comptable public

Les comptables publics sont des agents de l'Etat désignés sous le vocable de « Receveurs percepteurs »[2]. Ils « sont nommés par arrêté du ministre chargé des Finances, après avis du Directeur national du Trésor et de la Comptabilité publique. Ils sont comptables principaux des budgets des Collectivités territoriales »[3].

Les receveurs-percepteurs sont donc « comptables des deniers, valeurs et titres appartenant ou confiés aux collectivités territoriales »[4]. Les receveurs- percepteurs dirigent et surveillent ainsi les assiettes de toutes les impositions sur rôles dont les recouvrements, au profit des collectivités territoriales, ont été autorisés[5]. Ils ont un pouvoir de contrôle large. L'article 265 de la loi n°2017-05 1 du 02 octobre 2017 leur confère le pouvoir de faire toute « diligence pour recouvrer les produits aux échéances déterminées par les lois, règlements ou actes qui les régissent ».

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 290.

[2] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 11.

[3] Ibid.

[4] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 14.

[5] Ibid., article 265.

Pour « faciliter l'encaissement des recettes au comptant ou le paiement de certaines dépenses urgentes ou de faible montant »[1], le législateur de 2017 a prévu la nomination des régisseurs « chargés pour le compte du comptable de la collectivité d'opérations d'encaissement ou de paiement »[2]. Les délibérations sur la nomination de ces régisseurs « sont soumises à l'approbation du Représentant de l'Etat »[3].

Toutefois, le receveur-percepteur, est seul « chargé de la prise en charge des titres de recettes dont le recouvrement aux services des impôts, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont il assure la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature »[4] que les collectivités territoriales sont habitées à recevoir. C'est aussi ce comptable public qui est en charge « du paiement des dépenses soit sur ordres émanant de l'ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ; de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à la collectivité territoriale ; du maniement des fonds et des mouvements de comptes et de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives, des opérations et de documents de comptabilité ; de la tenue de la comptabilité de la collectivité territoriale»[5]. Ainsi, il est « personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il est chargé… »[6].

Ainsi donc, pour exécuter le budget en recette, l'ordonnateur émet des titres de recettes qui se caractérisent au plan administratif par : la constatation des acquis en faveur de sa collectivité territoriale, la vérification de ce droit et la fixation du montant de la créance et l'établissement d'ordres de recettes. Quant au receveur-percepteur, il est un agent de l'Etat qui exerce la fonction comptable du maniement des deniers de la collectivité territoriale.

Que faut-il donc entendre par le contrôle des opérations de recettes et des dépenses ?

En application du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, portant régime financier spécifique des collectivités territoriales au Mali, le comptable procède au paiement des

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 241.

[2] Ibid., article 241.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 17.

[4] Ibid., article 239.

[5] Ibid., article 239.

[6] Ibid., article 240.

dépenses et au recouvrement de recettes. Agent de l'Etat, les vérifications qu'il doit réaliser à l'égard des mandats de paiement et des titres de recettes revêtent beaucoup d'importances, puisqu'elles semblent pouvoir être interprétées comme un contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

En matière de recettes, le comptable public de la Collectivité territoriale ou le comptable public du service des impôts est ainsi tenu : « - de contrôler l'autorisation de percevoir la recette ; - de contrôler la régularité de la perception et de l'imputation ainsi que de vérifier les pièces justificatives ; - de contrôler dans la limite des éléments dont il dispose, la mise en recouvrement des créances de la Collectivité territoriale et la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes »[1].

En matière de dépenses, le comptable public de la collectivité territoriale ou le comptable public du service des impôts est tenu, suivant l'alinéa 3 de l'article 15 décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 de porter son contrôle sur : «- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué dûment habilité ; - la disponibilité des crédits ; - la disponibilité des fonds ; - l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ; - la validité de la créance; - le caractère libératoire du règlement ».

En ce qui concerne le contrôle de la validité de la créance, il porte sur « : - la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; - l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications »[2].

En matière de patrimoine, le contrôle du comptable porte également sur « la conservation des droits, privilèges et hypothèques »[3].

La fin de cette phase de contrôle est caractérisée par le visa que le receveur-percepteur appose sur le mandat émis par l'ordonnateur. Mais, ce visa est subordonné, on l'a dit,aux vérifications préalables relatives à: « - la signature de l'ordonnateur ou de son délégué dument habilité ; - l'application des lois et règlements pour la dépense considérée ; - la validité de la créance ; - l'imputation de la dépense ; - la disponibilité des crédits ; - le caractère libératoire du règlement

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 15.

[2] Ibid., article 16.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 15.

; - la disponibilité des fonds »[1]. Il s'agit donc pour le comptable de la collectivité territoriale de vérifier « les droits et qualités des parties prenantes et la régularité de leurs acquis et, à cet effet, d'exiger les pièces justificatives prévues par la réglementation en vigueur »[2].

A cette occasion, lorsque « le comptable de la Collectivité territoriale constate, soit dans les pièces justificatives, soit dans les mandats, des erreurs matérielles, omissions, irrégularités ou insuffisance des fonds », il y a deux possibilités : soit il peut, « au cas où les énonciations contenues dans les pièces produites ne lui paraissent pas suffisamment précises, différer le visa et réclamer à l'ordonnateur des certificats administratifs complétant ces énonciations »[3].

Soit, lorsque ces énonciations contenues dans les pièces produites lui paraissent suffisamment graves et imprécises, « il doit refuser le visa de la dépense »[4]. Mais, il est tenu de justifier son refus par « une déclaration écrite et motivée » adressée à l'ordonnateur accompagnée des pièces rejetées »[5].

Toutefois, le refus de visa du comptable donne, en certains cas, à l'ordonnateur le pouvoir de réquisition : il peut prescrire au comptable le paiement du mandat rejeté pour insuffisance de pièces justificatives[6]. En ce cas, l'ordonnateur se réfère immédiatement à l'autorité de contrôle[7] tandis que le comptable public en rend compte à son comptable supérieur[8].

Dans ce cas, le décret du 31 juillet 2017 prévoit que le « comptable procède au paiement de la dépense et annexe au mandat, une copie de sa déclaration de rejet et l'original de l'acte de réquisition qu'il a reçu »[9]. Il transmet également « une copie de la réquisition et une copie de la déclaration des rejets […] au ministre en charge des Finances et à la juridiction des Comptes ».

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 68.

[2] Ibid., article 71.

[3] Ibid., article 69.

[4] Ibid.

[5] Ibid., alinéa 2.

[6] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 70.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Ibid. article 70, alinéa 2.

En pratique, les cas de conflits ou de refus de visa sont rares au Mali, les ordonnateurs et les comptables parviennent à rendre les énonciations conformes à la règlementation en vigueur. En réalité, on l'a dit, le décret du 31 juillet 2019 donne au receveur-percepteur le pouvoir, au cas où les énonciations contenues dans les pièces produites ne paraissent suffisamment précises, de « différer le visa et [de] réclamer à l'ordonnateur des certificats administratifs complétant ces énonciations »[1].

Enfin, il faut souligner, que le receveur-percepteur peut apparaître, dans l'exercice de sa fonction, comme un conseiller de l'ordonnateur en matière de trésorerie territoriale, en raison du fait que c'est lui qui détient, souvenons-nous, les deniers de la collectivité territoriale[2]. Le guide pratique du maire et des conseillers communaux élaboré par le ministère de l'administration territoriale et des collectivités locale en novembre 2003 confirme cette analyse lorsqu'il soutient que le receveur-percepteur peut assurer « un rôle efficace de conseiller d'une part, en appelant l'attention du maire, du président du conseil de cercle ou régional sur certaines indication découlant d'une analyse de la comptabilité territorial et d'autre part, en lui suggérant les mesures à prendre afin d'obtenir une gestion rationnelle des disponibilités »[3].

Ainsi donc, il faut comprendre que l'exécution des budgets des collectivités territoriales maliennes se traduit par l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Elle est caractérisée, on l'a dit, par l'intervention de deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables publics. En effet, les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles[4]. Il semble que cette séparation (incompatibilité) de fonction a pour objet de garantir l'emploi correct des deniers publics et la transparence de la gestion financière des collectivités territoriales maliennes.

Finalement, à l'issue de ce paragraphe, on constate qu'autant les ordonnateurs des collectivités détiennent le pouvoir de décision en matière de recettes et de dépenses, autant les comptables publics détiennent les fonds et le pouvoir de payer. L'exécution des dépenses est caractérisée par l'émission d'ordre de dépenses par les ordonnateurs. Mais au niveau du receveur récepteur,

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 70.

[2] Ibid., article 14.

[3] Guide pratique du maire et des conseillers communaux, op.cit., p. 57.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 235.

les opérations se résument au contrôle de paiement ; ce contrôle étant caractérisé par le visa que ce dernier appose sur les mandats émis.

En cas de refus persistant, « l'ordonnateur peut réquisitionner le Comptable public »[1]. A cet effet, « il est tenu de lui remettre une réquisition écrite »[2] qui l'oblige à procéder au paiement de la dépense. L'autorité de contrôle « est immédiatement saisie du litige par l'ordonnateur et le comptable supérieur par le Comptable public de la Collectivité territoriale. Une copie de la réquisition et une copie de la déclaration des rejets sont [également] transmises au ministre en charge des Finances et à la juridiction des Comptes »[3].

Paragraphe II : Le contrôle du compte de gestion

Le contrôle de l'exécution budgétaire s'exerce sur le compte de gestion du comptable public de chaque collectivité territoriale. En effet, le comptable public de chaque collectivité territoriale doit tenir à la fois « une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale »[4].

Selon l'article 280 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « la comptabilité budgétaire permet au comptable de la collectivité territoriale de suivre, en permanence, la consommation des crédits par rapport au vote, et de retracer les recettes et les dépenses au niveau le plus fin ouvert dans la nomenclature budgétaire ». Quant à la comptabilité générale de la collectivité territoriale, elle a pour objet de « décrire le patrimoine de la collectivité et son évolution. Elle est tenue en partie double et est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement »[5].

A la fin de chaque mois, le comptable est tenu de présenter à l'ordonnateur, « la situation financière, la situation de trésorerie et la situation d'exécution budgétaire. A la fin de l'année,

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 70.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 279.

[5]Ibid., article 281.

il produit la balance générale des comptes, les états financiers de la Collectivité territoriale qui accompagnent le compte de gestion »[1].

Aussi, le compte de gestion, accompagné « du compte administratif voté par l'organe délibérant de la collectivité, est transmis au représentant de l'Etat, au plus tard huit jours après le délai limite fixé au 31 mars de l'année N+1, [qui] dispose d'un délai de quinze (15) jours à compter de la date de dépôt constatée par un récépissé pour statuer sur le compte administratif »[2].
Le représentant de l'Etat exerce un contrôle« sur le compte administratif » de l'ordonnateur. La loi prévoit que « le compte administratif voté par l'organe délibérant de la collectivité, accompagné du compte de gestion, est transmis au représentant de l'Etat ». On suppose que c'est pour que le représentant de l'Etat vérifie la conformité entre le compte administratif et le compte de gestion.
Toutefois, le compte de gestion d'une collectivité territoriale est soumis au contrôle spécifique d'autres acteurs financiers.
Avant la fin de l'année, un exemplaire du compte de gestion doit ainsi être transmis « au Directeur chargé de la Comptabilité publique, au plus tard le 31 mai de l'année suivant l'exercice considéré, accompagné de toutes les justifications, pour mise en état d'examen avant sa transmission au juge des comptes »[3].

Cette « mise en état d'examen est précédée de celle effectuée par les comptables supérieurs de rattachement sur les comptes de gestion des Comptables publics des Collectivités territoriales avant leur transmission au Directeur chargé de la Comptabilité publique »[4].

Le compte de gestion du comptable approuvé par les services de contrôle financier(les comptables supérieurs) accompagné du compte administratif est soumis au contrôle juridictionnel des comptes[5].

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 101.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 289.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 123.

[4] Ibid., article 123, alinéa 2.

[5] Ibid., article 130. Voir aussi loi n°2017-051 du 02 octobre du 02 octobre 2017, op.cit., article 291.

La juridiction des comptes est le juge des comptables publics : il s'agit là de la fonction originale de la juridiction des comptes qui semble fonder son statut juridictionnel, et par laquelle elle engage la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

Ainsi, la juridiction des comptes est : « juge les comptes des comptables publics et se prononce sur la qualité de la gestion des ordonnateurs des Collectivités territoriales. Les procédures de jugement des comptes des comptables publics et de contrôle de la gestion des ordonnateurs des Collectivités territoriales s'effectuent conformément à la loi régissant la juridiction des Comptes »[1].

Selon l'article 291 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « le compte de gestion et ses annexes sont soumis au contrôle juridictionnel de la juridiction financière ». Il doit être soumis à ce contrôle au plus tard « le 30 juin de l'année suivant la clôture de l'exercice ». Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la juridiction financière doivent précise-t-il « être jugés dans un délai de cinq ans. En l'absence de jugement dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion »[2].

Toutefois, « les comptes des Collectivités territoriales dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte de gestion est inférieur à un montant fixé par décret pris en Conseil des Ministres, font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs de rattachement à l'exception de leurs propres comptes de gestion. La procédure de l'apurement administratif des comptes de gestion est fixée dans un guide validé par la juridiction des comptes »[3].

Par ailleurs, la juridiction des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs sauf sur ceux qu'elle a déclaré comptable de fait, par application de l'article 13 du décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019 qui dispose qu'« est comptable de fait, toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans la gestion de deniers publics ». Par exemple, lorsqu'un ordonnateur ou un élu commet une irrégularité, c'est-à-dire lorsqu'il lui arrive de manier les fonds d'une collectivité territoriale sans avoir qualité pour le faire, il devient comptable de fait, et doit alors rendre compte à la juridiction des comptes de l'emploi des fonds ainsi irrégulièrement détenus

[1] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 130.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 291.

[3] Décret n°2019-0587/P-RM du 31 juillet 2019, op.cit., article 131.

ou maniés, afin de procéder ainsi à la régularisation des formes budgétaires et comptables méconnues. Par exemple encore, c'est le cas d'un maire qui émet des ordres de paiement qui ne correspondent à aucun service fait ou qui correspondent à un service autre que celui qui a été fait.

Paragraphe III : Le contrôle de régularité et de performance de la gestion locale.

Il faut rappeler que tous les actes budgétaires ou ayant un contenu financier sont d'abord des actes administratifs des collectivités territoriales. A ce titre, ils sont soumis au contrôle de l'Etat sur les collectivités décrit ci-dessus. Mais, comme ils mettent en cause l'usage des deniers publics, ils sont soumis à un contrôle spécifique qui s'ajoute aux contrôles évoqués précédemment.

Ainsi donc, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a institué un contrôle de régularité et de performance de la gestion locale dans le cadre duquel les services étatiques peuvent présenter des vérifications sur la régularité et la performance de la gestion financière des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et toute entité privée qui a reçu une subvention des collectivités territoriales. C'est ce que précise l'article 285 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 selon lequel « un contrôle de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de la collectivité territoriale peut être menée par les services spécialisés de l'Etat, conformément aux lois et règlements en vigueur ».

En pratique, ce contrôle est rare. Mais, on peut supposer qu'il se fait à l'occasion des contrôles de l'exécution des budgets, des comptes administratifs et des comptes de gestion des collectivités territoriales.

Ce contrôle semble donc pouvoir porter, ainsi que l'affirme Laetitia Janicot à propos du contrôle mis en place en France en 1982, « sur l'équilibre financier des opérations de gestion et les choix des moyens mis en œuvre »[1]. Il peut porter également sur les résultats obtenus par comparaison avec les moyens et les résultats des actions conduites[2]. Par exemple, les conditions ou la politique d'emprunts d'une collectivité territoriale. Ce principe peut s'appliquer à l'identique

[1] Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, op.cit., p.225.

[2] Ibid.

aux établissements publics locaux et aux entités privées qui ont bénéficié d'une subvention des collectivités territoriales.

En résumé, il faut retenir que le contrôle de l'Etat sur les actes budgétaires ou ayant un contenu financier peut prendre des modalités multiples associant le nécessaire respect de la loi et la volonté de tenir compte de libre administration des collectivités territoriales.

Conclusion du Chapitre

Au terme de ce chapitre, on constate que les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 ont prévu un mécanisme uniforme de contrôle des actes des collectivités territoriales dans lequel on identifie un principe phare : le principe selon lequel les délibérations sont exécutoires dès leur publication. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 met en place un système de contrôle qui permet au représentant de l'Etat de déférer, dans un délai de deux mois, au tribunal administratif, les délibérations mais aussi les arrêtés et les autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité.

Dans ce système, la transmission obligatoire des délibérations et autres actes a, bien sûr, un rôle fondamental pour permettre au représentant de l'Etat d'exercer son contrôle. Il peut d'ailleurs dans les quinze jours de la transmission, communiquer ses observations s'il estime que certains points sont contraires à la légalité. La collectivité territoriale répond aux observations dans un délai de quinze jours. A défaut de réponse dans le délai imparti ou en cas de « traitement inapproprié aux observations formulées », le représentant de l'Etat saisit le tribunal administratif.

En ce qui concerne les « délibérations soumises à approbation », elles connaissent un régime particulier. Il est organisé par les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le conseil de cercle, 164 pour le conseil régional de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Ce contrôle porte non seulement sur le budget et le compte administratif, mais aussi sur l'aliénation des biens du patrimoine et les emprunts de plus d'un an. Le contrôle sur le budget et le compte administratif est le plus important.

On a constaté que les délibérations sur ces matières ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat.

L'autorité chargée du contrôle approuve les délibérations lorsque celles-ci remplissent les conditions de validité exigées par la loi. Si l'autorité chargée du contrôle de légalité ne se prononce pas sur une délibération à l'expiration du délai de trente jours, la délibération entre en vigueur et produit tous ses effets.

Conclusion du Titre

L'analyse des nouvelles règles du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales nous a permis de cerner les pouvoirs du contrôle du représentant sur les organes et les actes des collectivités territoriales.

Sont ainsi soumis au contrôle institué par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 les organes des conseils communaux, conseils de cercles, et des conseils régionaux. Le contrôle de ces organes consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et à la prise de mesures que nécessitent les dysfonctionnements.

On a pu constater que les fautes ou les dysfonctionnements constatés des organes des collectivités territoriales conduisent selon le cas, à la suspension, la révocation, la dissolution, la démission d'office ou la substitution dans les conditions fixées par la loi.

Quant au contrôle sur les actes des collectivités territoriales, il consiste à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité. Il s'exerce sur les délibérations, arrêtés et autres actes des collectivités territoriales.

Aussi, nous avons constaté que les actes budgétaires ou ayant un contenu financier sont d'abord des actes administratifs et, à ce titre, ils connaissent le régime décrit ci-dessus. Mais, comme ils mettent en cause l'usage des derniers publics, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 les a soumis à un régime spécifique d'approbation préalable, qui s'ajoute, en quelque sorte, à celui du droit commun des actes des collectivités territoriales. Ce régime spécifique s'applique également à l'aliénation des biens du patrimoine et aux emprunts de plus d'un an des collectivités territoriales.

En outre, on note que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a institué un contrôle relatif aux actes financiers des collectivités territoriales. Ce contrôle porte non seulement sur la gestion et le compte des comptables publics, mais également sur la régularité et la performance de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution des collectivités territoriales. Mais, l'étude démontre aussi que le contrôle des budgets et des comptes administratifs locaux est particulièrement important.

Toutefois, les délibérations soumises à l'approbation du représentant de l'Etat ne peuvent entrer en vigueur qu'après le respect de la formalité du dépôt, aux fins d'approbation ; faute de quoi, elles ne sauraient produire aucun effet juridique. L'autorité chargée du contrôle approuve la délibération lorsque celle-ci remplit toutes les conditions de validité exigées par la loi. Si cette

autorité ne se prononce pas sur une délibération à l'expiration du délai de trente jours, la délibération entre en vigueur et produit tous ses effets.

Par ailleurs, le champ du contrôle de légalité des délibérations non soumises à approbation couvre par conséquent toutes les autres matières relevant du domaine de compétences des Collectivités territoriales.

Au regard de l'étendue du domaine de compétences des collectivités territoriales, nous avons constaté que l'éventail des délibérations non soumises à approbation est, on l'a dit, très vaste. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 fait obligation aux organes exécutifs communaux et aux présidents des organes exécutifs de cercles et des régions de transmettre tous les actes juridiques des collectivités territoriales aux représentants de l'Etat.

Ainsi donc, nous constatons que, chaque fois qu'une collectivité territoriale n'apporte pas de traitement approprié aux observations du représentant de l'Etat sur les actes non soumis à approbation, c'est le juge administratif, sur saisine du représentant de l'Etat, qui fait la loi. De même, il peut être amené, sur saisine cette fois-ci d'une collectivité territoriale, à exercer un contrôle des décisions de refus d'approbation, l'annulation (devenue définitive), emportant approbation de la délibération pat le représentant de l'Etat.

La question se pose de savoir quelles sont les conséquences du contrôle sur ces deux acteurs du contrôle ? Tel est l'objet du second Titre.

TITRE II : LA PORTEE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

On sait, depuis la première partie de notre analyse, que le représentant de l'Etat est un pilier important de l'organisation locale. Dans les collectivités territoriales, c'est lui qui« la charge des intérêts nationaux et du respect des lois ».

Pour ce qui la concerne, la mission de contrôle des collectivités territoriales doit se concilier avec le principe constitutionnel de libre administration[1].

Le contrôle des collectivités territoriales s'exerce sur les organes délibérants et exécutifs ainsi que sur leurs actes[2].Le contrôle des organes des collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés[3].

Si, en effet, le régime de contrôle permettait autrefois au représentant de l'Etat de modifier, approuver, surseoir ou annuler les actes locaux, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 le remplace par un « contrôle des actes des Collectivités territoriales [qui] consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de légalité »[4]. Il s'exerce à posteriori, « sauf dérogation expresse prévue par la loi »[5]. Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois qui suivent leur transmission[6]. Mais certaines délibérations, dont la liste est arrêtée par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, ne « deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat »[7]. Toutefois, la collectivité territoriale peut saisir le tribunal administratif pour contester toute décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat[8].

Il convient donc d'analyser la portée du contrôle au niveau du représentant de l'Etat (Chapitre I) avant d'observer cette portée au niveau du juge administratif (Chapitre II).

[1] Constitution du 25 février 1992, op.cit., article 98.

[2] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 21.

[3] Ibid., article 22.

[4] Ibid., article 23.

[5] Ibid.

[6] Ibid., alinéa 3.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23 pour les communes, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

[8] Ibid., article 294 alinéa 3.

CHAPITRE I : LA PORTEE DU CONTRÔLE AU NIVEAU DU REPRÉSENTANT DE L'ETAT

« Rien n'est plus variable que l'administration : elle a peu de principes généraux. La loi est uniforme, les mœurs, les terres, les intelligences ne le sont pas, or l'administration est l'art d'appliquer les lois sans blesser les intérêts, tout y est donc local »[1] Balzac (Honoré de), Le médecin de campagne.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit que le « Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la Commune »[2], le « Conseil de Cercle règle par ses délibérations les affaires du Cercle »[3] et que « le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la Région »[4]. Ces différents conseils délibérants disposent du pouvoir de délibérer sur les matières[5] qui leurs sont attribuées par la loi[6].

Ces attributions de compétences induisent une redéfinition (inflexion) des contours administratifs, et l'octroi d'une plus large autonomie aux entités territoriales.

Dans cette hypothèse, le rôle du représentant de l'Etat a pu être considéré comme affecté voire affaibli par rapport au droit antérieur puisque la loi allège ou modifie la tutelle administrative des collectivités territoriales. Le contrôle des actes des collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la seule vérification de leur légalité[7].

Dans le même temps, on constate en effet que les pouvoirs du préfet sont encore considérables. Le préfet demeure l'autorité de droit commun et garant du respect de l'autorité et de l'intérêt général par les collectivités territoriales.

[1] La comédie humaine, t. VIII, Gallimard, (coll. « Bibl. de la Pléiade »), 1949, p. 364. Cité par Marc Ollivier, Thèse, op.cit., p. 90.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 22.

[3] Ibid., article 95.

[4] Ibid., article 163.

[5] Citées plus haut.

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 22, 95 et 163

[7] Ibid., article 292.

Cela se vérifie par le maintien de sa situation prépondérante auprès des élus locaux et en tant que garant des intérêts nationaux, ce qui fera l'objet d'un premier paragraphe où sera tentée une analyse des pouvoirs du représentant de l'Etat ; et par le maintien d'un contrôle extensif sur les actes des autorités locales, que nous examinerons dans une deuxième section.

SECTION I : Le maintien de la régulation croisée et de l'hégémonie préfectorale

Traditionnellement, le modèle de la régulation croisée met en présence deux catégories d'acteurs dont le poids, le rôle et les ressources semblent asymétriques : les élus des collectivités territoriales et les représentants de l'Etat qui, en tant que fonctionnaires, œuvrent dans les services extérieurs du ministère de l'intérieur. L'Etat exerce une suprématie étendue et une puissance globale sur les collectivités territoriales qui vivent une dépendance normale à son égard.

Pourtant, si l'on fait une interprétation négative de ce modèle, on constate qu'avant 2017, les relations que les collectivités territoriales maliennes entretenaient avec l'Etat n'étaient pas que des rapports de subordination, de commandement et de contrôle. Ils étaient aussi parfois des rapports de collaboration, de coordination et de complicité.

Si l'on observe ce qui se passe depuis 2017, cette relation directe entre l'Etat et les collectivités territoriales n'a pas disparu. Au contraire, elle est confirmée, puis rénovée par les textes et l'on insiste d'ailleurs sur sa nécessité afin d'obtenir une démocratie apaisée en République du Mali.

Déjà, il convient de revenir sur les fonctions et attributions du préfet avant les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017.

Paragraphe I : Les relations des collectivités territoriales avec l'Etat avant les lois de 2017

Avant les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017, la prééminence de l'Etat sur les collectivités territoriales interdisait que l'égalité soit la règle unique et absolue dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Néanmoins, celle-ci était recherchée chaque fois que possible, dans le cadre d'action communes notamment.

A. La collaboration pour la préparation et l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme décentralisatrice

La pratique de la collaboration pour la gestion d'un certain nombre de dossiers était apparue avant les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017. Elle avait émergé avec l'ordonnance n°77-44 du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali, mais, c'est avec l'avènement de la décentralisation territoriale en 1993 qu'elle a constitué un changement considérable par rapport aux procédures antérieures, puisque les collectivités territoriales devaient être « dépositaires d'une certaine autonomie ».

N'émergeant que progressivement, cette autonomie, qui est une formule plus concertée et plus négociée, se substituait aux habitudes traditionnelles de décisions autoritaires de l'Etat. Cette nouvelle situation a nécessité la mise en place de nouvelles méthodes et règles de relations avec les collectivités territoriales. En ce sens, souvenons-nous qu'en 1993 la Mission de décentralisation et déconcentration (MDD) mise en place par l'Etat pour la conception et la mise en œuvre de la réforme décentralisatrice au Mali a conçu une stratégie de réforme institutionnelle basée sur une conjonction de compétences locales et de compétences étatiques à savoir : « - la construction du processus de décentralisation à partir du bas, par la mise en place dans tout le pays, aussi bien en milieu urbain que rural, de l'échelon de base qu'est la commune ; - l'établissement de communes au niveau intercommunautaire en milieu rural(regroupement de villages et de fractions nomades) et de communes en milieu urbain regroupant les quartiers ; - l'implication des élus locaux qui vont émerger au sein des communes dans la construction du reste de l'édifice, la gestion progressive, sur une base contractuelle et

partenariale entre l'État et les nouvelles collectivités, des modalités pratiques de mise en œuvre (transferts de compétences, de ressources et de patrimoine) prévues par la loi, sous la surveillance du Haut Conseil des collectivités territoriales »[1].

La collaboration a donc consisté en la participation d'administrations de l'Etat et de collectivités territoriales à l'organisme (MDD) pensée comme une cellule technique chargée de la conception et de l'animation du débat sur la mise en place de la réforme[2]. De bons résultats issus de cette collaboration existent puisque, selon Amagoin Keita, les collectivités territoriales et « les populations locales »[3] ont été associées « à la définition du contour territorial de la commune et au choix du nom de la commune et du chef-lieu »[4]. En outre, des débats, qui ont duré un an et demi, ont été organisés sur l'ensemble du territoire malien pour permettre aux villages et fractions à travers leurs représentants et avec l'appui d'équipes techniques de négocier leurs regroupements en communes[5].

En d'autres termes, la collaboration semble avoir été recherchée dans deux directions principales : d'une part, l'Etat (les équipes techniques étatiques), qui cherche à profiter de ces regroupements « pour donner des informations sur la réforme, ses objectifs et ses enjeux, mais aussi pour rappeler les critères légaux et techniques sur la base desquels on souhaite le regroupement des villages en communes »[6]. D'autre part, les représentants des collectivités territoriales et des villages, tout en étant obligé de respecter les critères, ont « la liberté de les hiérarchiser en fonction de leur propre contexte »[7].

Ainsi donc, le contrôle de l'Etat qui pouvait être dénoncé comme une tutelle insupportable, semble avoir été bien apprécié par tous les acteurs puisque les résultats issus de la collaboration sont synthétisés dans un projet de loi qui est soumis au gouvernement et au parlement. En 1996, on l'a dit, le parlement vote la loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes qui parachève la réorganisation territoriale conduite par la Mission (MDD), qui a abouti à la

[1] SNV Mali : Souleymane Diarra, Amagoin Keita, Joost Nelen, Bakary Coulibaly, Néné Konaté, Rahly Ag Mossa, Renée Osté et GaoussouSène, *La décentralisation au mali, du discours à la pratique*,p.19.,https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/593_Bull-358-merged.pdf, consulté le 26 septembre 2020.

[2] Ibid., p.20.

[3] Ibid., p. 23.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

création de 703 communes. Elle a été votée par l'Assemblée nationale après plusieurs amendements portant sur la suppression ou la création de communes et le transfert de certains villages d'une commune à une autre, sur la base de la liste fournie par la Mission après l'intervention des commissions d'arbitrage et de conciliation[1].

La loi n°96-059 du 04 novembre 1996 portant création de communes a donc constitué à la fois le point d'aboutissement de cette volonté étatique, certes réductrice du poids de la tutelle, et, pour une part au moins, l'expression d'un nouveau système de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales.

B. La collaboration pour la mise en œuvre du dispositif institutionnel de la décentralisation

Le régime antérieur aux lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 organisait une tutelle des collectivités territoriales auxquelles l'Etat a accepté de transférer la libre administration de leurs territoires et les compétences qui lui sont liées dans le cadre de la loi. Cette tutelle, on l'a dit, différait selon la collectivité territoriale concernée. Rappelons que selon l'article 229 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, « le Ministre chargé des Collectivités Territoriales assure la tutelle des régions. Le représentant de l'état au niveau de la région assure la tutelle des cercles cela région et de la commune du chef-lieu de région. Le Représentant de l'état au niveau du cercle assure la tutelle des communes ». La tutelle avait « une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité. Lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des collectivités, elle s'exerce par vole d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation. Lorsqu'elle porte sur les organes des collectivités, elle s'exerce par voie de substitution, de suspension de révocation, de dissolution. Le sursis à exécution ne peut excéder trente jours. L'annulation doit intervenir le cas échéant dans le même délai »[2]. Dans le cadre de la tutelle, les décisions étaient soumises au régime rigoureux de l'approbation préalable avant de pouvoir devenir exécutoires. Cette approbation était donc donnée par le représentant de l'Etat, mais selon les cas, elle pouvait l'être par le ministre de la collectivité territoriale[3].

[1] Bréhima Kassibo, *La Décentralisation au Mali : État des Lieux*, op.cit., p. 7.

[2] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, op.cit., article 230.

[3] Ibid., article 229.

Cette procédure lourde avait été à la fois assouplie et allégée en même temps puisqu'il fallait laisser aux collectivités décentralisées la responsabilité de leur gestion.

L'assouplissement consistait pour l'essentiel à appliquer l'adage « qui ne dit mot consent » et à introduire un système d'approbation tacite : les actes soumis à approbation préalable avaient ainsi « force exécutoire à l'expiration du délai de trente jours à compter de la date du récépissé délivré par l'autorité de tutelle ou de la date d'envoi de la délibération par courrier recommandé »[1]. En cas d'urgence, l'autorité de tutelle pouvait autoriser l'exécution immédiate[2]. Mais, l'autorité de tutelle constatait par écrit la nullité des décisions des autorités décentralisées qui sortent du domaine de leurs compétences[3].

Par ailleurs, pour contribuer à la bonne gestion des collectivités territoriales, les services centraux et territoriaux de l'administration d'Etat fournissait aussi un appui-conseil. L'institution de l'appui-conseil aux collectivités semble liée à leur impréparation préalable pour gérer les affaires locales qui leur étaient attribuées. C'est l'opinion de Amagouin Keita lorsqu'il affirme que « l'Administration n'ayant pas été formée pour assumer cette nouvelle tâche, il est nécessaire de renforcer les capacités de la tutelle si l'on veut accroître l'efficacité de cet appui-conseil. L'Etat et les collectivités veillent ensemble au respect de l'unité nationale, de l'application des lois, des règlements et des décisions du gouvernement »[4].

Toutefois, cette tutelle d'appui-conseil était à la fois assouplie et allégée en même temps que progressait l'idée qu'il fallait laisser aux collectivités décentralisées la responsabilité de leur gestion et ne contrôler certains actes qu'a postériori[5].

Cette tutelle d'appui-conseil semble avoir été d'un grand apport pour la réussite de la décentralisation au Mali puisque les élus locaux[6] semblent avoir profité des compétences des agents chargés d'exercer la tutelle. C'est ce qu'affirme la SNV Mali[7] lorsqu'elle dit que «la

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, op.cit., article 230.

[2] Ibid., article 231.

[3] Ibid., article 232.

[4] SNV Mali: Souleymane Diarra, Amagoin Keita, Joost Nelen, Bakary Coulibaly, Néné Konaté, Rahly Ag Mossa, Renée Osté et Gaoussou Sène, op.,cit., p. 28.

[5]

[6]… des communes rurales notamment.

[7] La SNV est une organisation néerlandaise d'assistance au développement au Mali.

tutelle est d'un grand apport pour la réussite de la décentralisation dans un pays »[1] et que soucieux de ce rôle, son « programme SNV-PDCD a mis les préfets et sous–préfets au centre de l'appui aux collectivités territoriales »[2]. Ces administrateurs précise-t-elle « étaient formateurs et témoins d'expériences concrètes »[3]. Ainsi ajoute-t-elle que « pour la réalisation de tâches comme le montage du budget, les collectivités leur demandaient un appui continu »[4].

Peu à peu, ce qui était dénoncé comme tutelle insupportable, était apprécié par les élus et les administrateurs qui « se sont intéressés au processus de décentralisation et se sont sentis [tous] utiles »[5]. Finalement, notre auteur d'ajouter que les administrateurs « ont alors élaboré un programme d'appui et d'exercice de la tutelle »[6] et de dire que « cette collaboration a créé un sentiment de confiance entre les élus et la tutelle, et entre la tutelle et les organisations d'appui aux collectivités »[7] territoriales maliennes.

La collaboration entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales étaient donc très développées et ne conduisaient pas forcément à des rapports de force. Au contraire, les ressources humaines de l'Etat ont mieux profité aux jeunes collectivités territoriales, par des programmes de formations et des procédures de mise à disposition.

C. L'autorité de contrôle et les tensions avec les autorités territoriales.

Toutefois, la relation entre l'autorité de contrôle et les collectivités territoriales ne se réduit pas seulement à une collaboration bien équilibrée. Celle-ci s'est illustrée aussi par des tensions qui, sans être toujours radicales, ont pris de l'ampleur.

[1]SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam KIT Development, Policy and Practice, https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/593_Bull-358-merged.pdf, p. 28., consulté le 26 Septembre 2020.

[2]SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam KIT Development, Policy and Practice, https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/593_Bull-358-merged.pdf, p. 28., consulté le 26 Septembre 2020.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

Souvenons-nous qu'avant la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de librement administration des collectivités territoriales, la plupart des compétences d'ordre général transférées aux collectivités territoriales étaient exécutées par les représentants de l'Etat dans les arrondissements, communes, cercles et régions.

Au moment de la création des communes, beaucoup d'incompréhensions sont donc apparues entre les élus et la tutelle quant à leurs nouveaux rôles respectifs. Un certain nombre d'écrits partagent cette affirmation. Ainsi, selon une étude de l'institut royal des tropiques sur « La décentralisation au Mali : du discours à la pratique, dans certaines zones du Mali », « certains élus pensaient qu'ils remplaçaient désormais l'ancienne administration et ils voulaient même déloger le préfet »[1]. Cette étude précise qu'il existait aussi « des relations conflictuelles entre la population et l'administration, un manque de confiance et même un sentiment de peur »[2], que « du côté de l'administration, certains agents mettent en doute la capacité de gestion des collectivités territoriales qui sont appelées à reprendre une partie de leurs prérogatives »[3] que « certains administrateurs se sont même opposés à ce que les communes prennent la responsabilité de l'état civil »[4].

Même si cette position ne saurait résumer entièrement toutes les tensions qui existaient entre autorité de contrôle et collectivités territoriales, il n'empêche qu'elle reflète cet esprit.

D'ailleurs, une autre étude réalisée par le centre de formation et d'appui au développement local rejoint l'analyse de l'institut royal et leur convergence de vue peut se mesurer d'ailleurs au fait que le second souligne la crainte des autorités étatiques de devoir partager certains leviers de pouvoir soulignée par le premier.

Lisons ainsi l'analyse du centre de formation et d'appui au développement local : « la montée en puissance des collectivités territoriales signifie un repositionnement de l'Etat sur des compétences régaliennes, des responsabilités de délégation, de régulation, de concertation ; et non plus des responsabilités décisionnelles à tous les niveaux et de mise en œuvre et dans tous les secteurs. De même le transfert de ressources, les perspectives de transfert du personnel

[1] SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam KIT Development, Policy and Practice, https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/593_Bull-358-merged.pdf, p. 28., consulté le 26 Septembre 2020.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

déconcentré de l'Etat, est parfois vécu comme une perte des leviers d'action de l'Etat et de poids politique et technique. L'identification qu'un pouvoir de régulation peut être plus important et moins contraignant qu'un pouvoir de mise en œuvre n'est pas encore acquise »[1]

Remarquons aussi ce qu'il dit précisément en ce qui concerne la peur des représentants de l'Etat de devoir partager avec les collectivités territoriales les avantages (disposition de matériels, gestion financière) que procure la «centralisation »[2] : « le pilotage des politiques, programmes et projets permet aux services centraux et ceux déconcentrés de l'Etat de: conserver à leur niveau les moyens de travailler: bureaux, équipement, moyens de déplacement, personnel, budget de fonctionnement...être en poste en capitale nationale ou régionale qui concentre l'essentiel des services du pays (universités, structures de santé...), bénéficier des avantages possibles liés à la gestion des moyens financiers (passation des marchés publics...). Décentraliser veut dire qu'une partie de ces avantages de la centralisation va disparaître pour les services centraux : répartition des moyens de travail entre les capitales nationales et régionales et les Collectivités Territoriales à l'intérieur du pays, transfert d'une partie du personnel aux Collectivités Territoriales à l'intérieur du pays, réduction des « avantages» liés à la gestion des budgets »[3].

En ce qui concerne la résistance au changement, il soutient qu'« une partie des institutions est tout simplement réticente au changement, et par défiance «naturelle» préfère que rien ne change et ne souhaite pas contribuer à des évolutions institutionnelles porteuses d'incertitudes »[4].

Ainsi donc, nous sommes en présence de tout un groupe d'auteurs pour lequel les représentants de l'Etat s'étaient bien trouvés placés dans un contexte nouveau, tendant naturellement à changer les traits de l'institution ; les élus locaux, ne regardant plus les préfets comme des autorités hiérarchiques, voulaient faire valoir, de manière indépendante de l'administration leur propre image de marque[5].

[1] CIEDEL, DELTA-C, *Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation, avril 2018,* p. 9.,https://www.ciedel.org/wp-content/uploads/2018/06/18-04-18-document-capi-delta-c-ciedel-decentralisation-web.pdf, consulté le 26 septembre 2020.

[2] CIEDEL, DELTA-C, *Pratiques inspirantes des collectivités territoriales d'Afrique de l'Ouest face aux défis de la décentralisation, avril 2018,* p. 9.,https://www.ciedel.org/wp-content/uploads/2018/06/18-04-18-document-capi-delta-c-ciedel-decentralisation-web.pdf, consulté le 26 septembre 2020.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 417.

Cette situation demandait à stimuler une collaboration effective entre autorité de tutelle et collectivités territoriales. Soucieux du rôle de la tutelle pour un Etat de droit et l'apport des représentants de l'Etat pour la réussite de la décentralisation dans le pays, l'Etat et les partenaires au développement ont mis en œuvre un programme de formation qui a, on l'a dit, mis les préfets et sous–préfets au centre de l'appui aux collectivités territoriales. Ces autorités de contrôle étaient donc des formateurs et témoins d'expériences concrètes. Pour la réalisation de tâches comme le montage du budget par exemple, les collectivités leur demandaient un appui continu. Peu à peu, les administrateurs se sont intéressés au processus de décentralisation et se sont sentis utiles. Ensuite, les lois n°95-034 repris par la loi n°2012-007 du 7 février 2012[1] portant code des collectivités territoriales ayant défini et précisé la tutelle[2] et ses fonctions, la collaboration a créé un sentiment de confiance entre les élus et la tutelle.

Toutefois, d'autres facteurs favorisaient encore la tension entre l'autorité de contrôle et certaines collectivités territoriales : la capacité d'autonomie des certaines grandes villes du pays, « la force des organisations socio-professionnelles et le caractère rigide de leurs attitudes, les sectarismes introduits dans la vie politique par les prises de position générales furent, parmi d'autres éléments, les plus importants qui conduisirent à rendre [la tutelle] du préfet de plus en plus difficile »[3].

Ainsi, la réforme de 2017 était devenue inévitable.

Paragraphe II : Les nouveautés depuis 2017

Quelles sont donc les nouveautés apportées par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ?

A cette question nous allons voir que le législateur de 2017 ne s'est pas démarqué strictement du droit antérieur à la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Au contraire, la collaboration entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales paraît accentuée.

Toutefois, la réforme de 2017 semble donner une dimension nouvelle à la collaboration du représentant de l'Etat par un dialogue permanent avec les collectivités territoriales, ce que nous

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales en République du Mali dispose en son article 277 que « *la tutelle a une fonction d'assistance-conseil et de contrôle de légalité* ».

[2] Loi n°95-034, op.cit., article 230.

[3] Sabine Martin, op.cit., p. 418.

étudierons dans ce paragraphe. Commençons d'abord par analyser la signification de la nouvelle collaboration.

A. L'appui-conseil

Il faut ici rappeler que l'appui-conseil, tout comme « la fonction d'assistance, de conseil »[1] prévue par la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales modifiée ou « l'assistance – conseil » de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, est présenté comme une originalité de la législation malienne[2]. Selon le guide pratique d'exercice de la tutelle au Mali du ministère de la décentralisation et de la ville en 2012 l'appui-conseil est « une approche hétéroclite de la tutelle administrative classique »[3].

Les conditions et les modalités de l'assistance-conseil sont traitées par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales au Mali, uniquement en ses articles 303 et 304.

Selon l'article 303 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « l'appui-conseil consiste notamment aux conseils, avis, suggestions et informations fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences ».

Et pour l'article 304, « l'appui-conseil est donné à la demande de la Collectivité territoriale. Il peut être suscité par le Représentant de l'Etat. Les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la Collectivité territoriale ont un caractère consultatif ».

L'appui-conseil est donc présenté ici comme un appui sous forme de conseil qui peut être donné aux collectivités territoriales, à leur demande, ou à la demande du représentant de l'Etat pour permettre un meilleur exercice des compétences qui leurs sont attribuées par la loi.

Est-ce donc là toute la distinction établie entre l'appui-conseil institué par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et la « fonction d'assistance » et « de conseil » prévue dans la loi n°95-034 du 12 avril ?

[1] Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, article 230.

[2] Guide pratique d'exercice de la tutelle de 2012, op.cit. p. 13.

[3] Ibid.

Lorsque nous prenons connaissance de l'article 230 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 qui contient les proclamations de la notion d'« assistance » et de « conseil », nous prenons note également du fait que cet article ne donne aucune définition précise de ces notions. Il se contente de prévoir que « la tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité ». La loi n°2012-007 du 7 février 2012 qui a abrogé la loi n°95-034 du 12 avril 1995 apporte une modification en disposant que « la tutelle a une fonction d'assistance conseil et de contrôle de légalité »[1] et que « l'assistance - conseil est donnée à la demande de la Collectivité Territoriale »[2].

Souvenons-nous, on l'a dit, que le ministère de la décentralisation et de la ville donne une explication similaire de cette fonction lorsqu'il dit dans le guide pratique d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales au mali de 2012 que « l'assistance-conseil encore appelée appui-conseil est une approche hétéroclite de la tutelle administrative classique, sans contenu précis pour le moment, ni moyen de censure, contrairement au contrôle de légalité assorti de modalités précises »[3].

On observe ainsi que la signification précise de l'appui-conseil qui nous intéresse est le fruit de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 et l'un des symboles de la nouveauté apportée dans la collaboration entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales au Mali.

Cela étant, intéressons-nous maintenant à la distinction entre la « fonction d'assistance » et « de conseil » de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 et « l'appui-conseil » prévu par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

Avant les modifications apportées par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 puis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, les appuis, conseils, avis et toutes autres formes d'assistance-conseil étaient en principe sollicités ou suscités par les autorités décentralisées. Ils ne pouvaient, en outre, être suscités par l'autorité de tutelle, en tout cas, la loi n°95-034 n'avait rien prévu à cet effet. On peut supposer que c'était une interdiction aux autorités de tutelle de s'immiscer dans le processus de réflexion ou de prise de décision des collectivités territoriales. Dans le cas contraire, on suppose que les avis, suggestions et conseil donnés par les représentants de l'Etat

[1] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 277.

[2] Ibid., article 279.

[3] Guide pratique d'exercice de la tutelle de 2012, op.cit. p. 13.

ne liaient pas les autorités décentralisées qui s'administraient librement dans le cadre de leurs conseils respectifs et dans le respect de l'intérêt général et de la loi.

Au contraire, ainsi que le prévoyait l'article 230[1] de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 l'assistance-conseil était une obligation pour l'autorité de tutelle lorsque son intervention était régulièrement sollicitée par la collectivité territoriale.

Toutefois, nous savons, ainsi que le dit le guide d'exercice de la tutelle du ministère en charge des collectivités territoriales en 2012, que « la consultation »[2] du représentant de l'Etat « présente pour la collectivité territoriale un intérêt certain dans la mesure où les avis, conseils et suggestions qui en découlent peuvent permettre d'éviter les situations d'inaction des décideurs locaux, aux motifs de doutes entraînant des hésitations et par là-même, éviter les irrégularités qui les exposent à la censure du contrôle de légalité »[3]. Le code des collectivités territoriales objet de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 repris par loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 a fait évoluer le régime juridique de l'appui-conseil en prévoyant, on l'a dit, que « l'appui-conseil peut être suscité par le représentant de l'Etat »[4]. Ainsi donc, même si l'appui-conseil n'est pas sollicité par une collectivité territoriale, l'autorité de tutelle peut la susciter, en proposant son intervention d'office[5].

Ainsi donc, on constate qu'avec la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, la tutelle du représentant de l'Etat ne s'exerce pas de manière autoritaire, au contraire, les représentants de l'Etat apparaissent (ici) comme des conseillers.

Depuis la réforme de 2017, à l'égard surtout des communes rurales ou des petites communes, qui ne disposent pas des services administratifs nécessaires et, dont les élus ne sont pas toujours familiarisés avec les rouages et les procédures, le rôle d'appui-conseil de l'autorité de contrôle demeure essentiel.

C'est toujours le représentant de l'Etat qui conseille et assiste les collectivités territoriales « par la participation active à la programmation et à l'exécution des programmes de développement,

[1] « *…la tutelle administrative a une fonction d'assistance, de conseil…* »

[2] http://mdv.gouv.ml/documentation/guides/GUIDEPRATIQUEEXERCICEDELATUTELLE.pdf, consulté le 27 septembre 2020.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 304.

[5] http://mdv.gouv.ml/documentation/guides/GUIDEPRATIQUEEXERCICEDELATUTELLE.pdf, consulté le 27 septembre 2020.

par la mise à disposition des ressources humaines financières et matérielles l'assistance en matière judiciaires, par notamment la fourniture de consultations juridiques et la fourniture de toute information avis et suggestions utiles »[1].

On peut supposer que cet appui-conseil est bien apprécié par les élus de la plupart des collectivités territoriales rurales maliennes. L'appui-conseil peut ainsi prendre la forme d'un encadrement technique approprié en fonction des besoins de la collectivité territoriale (élaboration de programme de développement et de budgets, interprétations et/ou modalités d'application de textes de lois et de règlements… etc.), en vue de mieux préparer la prise de la délibération par les collectivités territoriales.

Aussi, qu'il s'agisse des petites ou des grandes collectivités territoriales, on peut supposer que l'appui-conseil est susceptible de tempérer la rigueur du contrôle de légalité et favoriser un esprit de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Enfin, il faut dire que l'intervention du représentant de l'Etat est en principe gratuite pour les collectivités territoriales ; les représentants de l'Etat sont dotés d'un appui à la tutelle pour ce faire. Aussi, les « conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la Collectivité territoriale »[2] dans le cadre de son activité d'appui-conseil « ont un caractère consultatif »[3].

Par ailleurs, la décision d'ajouter la fonction d'appui-conseil au rôle du représentant de l'Etat peut paraître surprenante dans la mesure où celui-ci n'est censé être que le garant et le défenseur de la légalité, cette démarche d'appui voit l'autorité de celui-ci renforcée comme représentant de l'Etat. On réalise bien que le représentant de l'Etat, au moment où il voit ses pouvoirs de tutelle diminuer, dispose d'un pouvoir d'influence fort qui n'est pas sans fondements juridiques.

Aussi, la pratique courante a tendance à confondre l'appui-conseil des représentants de l'Etat et certaines notions voisines. Il est donc nécessaire d'apporter des clarifications sur les différences entre l'appui-conseil et ces notions.

[1] Ministère de l'administration territoriale et des collectivités territoriales, *Cinquante questions et réponses sur la décentralisation au Mali*, avril 2010, p. 46.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 304 alinéa 2.

[3] Ibid.

B. Appui-conseil et appui technique

Les deux termes ne sont pas synonymes dans le langage juridique malien. En effet, le droit malien établit une distinction entre l'appui-conseil et l'appui technique qu'il convient alors d'apprécier.

Pour commencer, souvenons-nous, sans entrer dans les détails déjà expliqués plus haut, que l'appui-conseil fait partie du contrôle et, à ce titre, il est exercé par le seul représentant de l'Etat.

Aussi, entre 2000 et 2008[1], l'Etat malien, à travers la direction nationale des collectivités territoriales et les services déconcentrés, a mis en place un dispositif temporaire d'appui technique lié au démarrage du processus de la décentralisation au Mali. Il est prévu par le décret n°00-269/PM-RM du 8 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales (CNO). Ce dispositif qui a été remplacé par celui du décret n°08- 095 / P-RM du 21 février 2008 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement, a comme missions essentielles, l'appui technique aux collectivités territoriales et la mise en cohérence des différents programmes sectoriels de développement.

Il comprend deux volets complémentaires : un dispositif technique et un dispositif financier qui porte sur le financement des investissements des collectivités territoriales.

Si l'on s'intéresse uniquement au dispositif technique, on peut souligner qu'il est alors orienté principalement vers l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et il est constitué par les comités d'orientation et un dispositif d'appui technique.

1. Les comités d'orientation

Les comités d'orientation réunissent un certain nombre d'acteurs avec les représentants de l'Etat, des élus et des partenaires au développement. L'objectif de ce comité d'orientation est

[1] Décret n°08- 095 / P-RM du 21 février 2008 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement.

d'offrir aux acteurs la possibilité de se concerter et de participer à la définition des orientations et des appuis destinés aux collectivités territoriales.

Les comités d'orientation se situent à trois niveaux :

- le comité local d'orientation (CLO) au niveau du cercle[1]. Il a pour rôle d'approuver le programme d'appui aux communes du CCC, de suivre les tâches confiées à l'opérateur CCC et d'informer sur les comptes rendus du comité régional d'orientation. Le préfet est le président du CLO et ses membres comprennent « les chefs des services techniques de Cercle ; l'adjoint au Préfet ; les Sous-préfets ; les Maires des Communes du Cercle ; le Délégué de l'Assemblée Consulaire du Cercle ; le Président de la Chambre des Métiers ; le Délégué de la Chambre de Commerce et d'industrie du Mali ; le Président de la Coordination Locale des Associations signataires d'accord cadre avec l'Etat »[2].

- Le comité régional d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CRO) au niveau de chaque région et du district de Bamako. Il a pour rôle de définir, coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques liés à la mise en œuvre des plans de développement économique et social[3]. Le CRO est présidé par le gouverneur de région ou du district de Bamako[4]. Ses membres sont entre autres, « le Président de l'Assemblée Régionale ou le Maire du District de Bamako ; le Conseiller aux Affaires Administratives et Juridiques du Gouverneur ; – Le Conseiller aux Affaires Economiques et Financières du Gouverneur ; les Préfets ou les Maires pour les Communes du District de Bamako ; les Présidents des Conseils de Cercles ; les Directeurs des Services Techniques Régionaux ; le Chef d'Antenne Régionale de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales ; le Président de la coordination régionale des Associations signataires d'accord cadre avec l'Etat ; le Président de la Chambre Régionale d'Agriculture ; le Président de la délégation régionale de la Chambre de Commerce et d'industrie du Mali ; le Président de la Conférence Régionale des Chambres de Métiers ; le Président de l'Association des Municipalités du Mali au niveau régional ; le Président de l'Association des Collectivités Cercles et Régions du Mali ; la Présidente des Associations et Organisations Féminines de la Région ; le Président de la Coordination

[1] Décret n°08- 095 / P-RM du 21 février 2008 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement, article 8.

[2] Ibid., article 10.

[3] Ibid., article 2.

[4] Décret n°08- 095 / P-RM du 21 février 2008 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement, article 3.

Régionale de la Société Civile ; le Président du Conseil Régional de la Jeunesse ; l'assemblée régionale, les préfets, les chambres d'agriculture, du commerce et des métiers »[1].

- Le comité national d'orientation (CNO[2]), quant à lui, a pour rôle de « veiller au bon fonctionnement du dispositif d'appui aux collectivités territoriales, de créer une synergie entre les projets des collectivités territoriales et les programmes sectoriels et une synergie entre les divers intervenants. La présidence du CNO est assurée par le MATCL. Ses membres sont la DNCT, l'ANICT, les différents ministères sectoriels, les chambres d'agriculture, du commerce et des métiers, l'AMM, les CCA/ONG et SECO/ONG »[3].

2. Le dispositif d'appui technique

Au démarrage des collectivités territoriales, l'appui technique au processus de décentralisation est assuré par plusieurs structures tant techniques que d'orientation : il s'agit entre autres de la cellule de coordination nationale (CCN) de la direction nationale des collectivités territoriales, des centres de conseils communaux (CCC), en collaboration avec les différents comités d'orientation cités plus haut.

Ces organes techniques sont pilotés par la cellule de coordination nationale (CCN) qui veille également à la cohérence entre appuis techniques et appuis financiers et évalue toutes les interventions sur le terrain en matière d'appui technique[4]. Par exemple, dans son rôle de suivi des opérateurs et des CCC, la CCN a selon le rapport du l'institut royal des tropiques sur « La décentralisation au Mali : du discours à la pratique », « organisé plusieurs ateliers de réflexion, entre autres sur les outils de planification, l'élaboration des plans d'appui, la mobilisation des ressources et l'avenir de l'appui technique et des CCC »[5].

Souvenons-nous que les CCC[6]ont également pour rôle d'appuyer les collectivités territoriales par l'élaboration des programmes de développement économique et social et d'un plan d'appui, par la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation des infrastructures et des équipements ainsi que

[1] Ibid.

[2] Voir décret n°00-269/PM-RM du 8 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation des Appuis Techniques aux collectivités territoriales (CNO), abrogé par le décret N°08-095/P-RM du 21 février 2008 portant création des Comités Régionaux, Locaux et Communaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement.

[3] Voir SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique,* op.cit., p. 29.

[4] Voir SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique,* op.cit., p. 33.

[5] Institut royal des tropiques *sur la décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, op.cit., p. 31.

[6] Centres de conseils communaux (CCC).

d'animer le dispositif d'appui qui comprend le réseau des prestataires[1] et le CLO. En absence de prestataire local pour répondre aux attentes des collectivités territoriales les CCC devaient ainsi s'investir soit lors de leurs propres interventions soit pour renforcer un ou plusieurs prestataires au niveau local[2].

Ces appuis techniques « ont permis aux collectivités territoriales de maîtriser les techniques d'élaboration des plans de développement, des budgets des comptes administratifs »[3].

Cependant, il faut rappeler que ces appuis techniques pilotés par la cellule de coordination nationale (CCN) étaient un dispositif temporaire lié au démarrage de la décentralisation. Ces appuis techniques ont longtemps été confiés aux centres de conseil communaux (CCC), coordonnés par la Cellule de Coordination Nationale des Appuis Techniques (CCN) mis en place par différents textes dont le décret N°00-269/PM-RM du 8 juin 2000 portant création du Comité National d'Orientation des Appuis Techniques aux collectivités territoriales (CNO), abrogé par le décret N°08-095/P-RM du 21 février 2008 portant création des Comités Régionaux, Locaux et Communaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement, en ce qui concerne les Comités Régionaux d'Orientation (CRO) et les centres de conseil communaux (CCC), suite à la fin des missions des CCC en décembre 2007.

Ce volet technique du dispositif national d'appui aux collectivités territoriales est, ainsi que le précise le ministère de la décentralisation et de la ville, « remplacé par un nouveau dispositif dont les modalités reposent sur les quatre possibilités suivantes : le recours aux services propres des Collectivités Territoriales ; le recours à l'inter-collectivités ; le recours aux services techniques déconcentrés de l'Etat ; le recours aux prestataires privés »[4]. De plus, dans le souci de permettre à chaque collectivité territoriale de financer l'appui technique dont elle a besoin, l'Etat malien a mis en place au niveau de l'ANICT[5] une dotation d'appui technique qui, à travers

[1] Voir SNV et CEDELO,*La décentralisation au Mali : du discours à la pratique,* op.cit., p. 29.

[2] Ibid.

[3] Voir, Rapport provisoire étude sur le bilan et les perspectives de la décentralisation au Mali direction nationale des collectivités territoriales., p. 16.

[4]http://mdv.gouv.ml/documentation/guides/GUIDEPRATIQUEEXERCICEDELATUTELLE.pdf, p. 15. Consulté le 27 septembre 2020.

[5] Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) est créée par la loi n°00-042 du 7 juillet 2000, suite à l'installation sur tout le territoire national malien de nouvelles collectivités territoriales (communes, cercles et régions). Les missions principales alors assignées à l'ANICTsont les suivantes: -assurer une répartition équitable des financements nationaux et extérieurs, qui lui sont confiés et qui sont destinés à

un système de droit de tirage, permet aux collectivités de disposer des fonds pour la prise en charge des frais liés à cet appui.

C. Appui-conseil et mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat

L'appui-conseil prévu par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017[1] n'est pas la mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat.

En effet, la mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat est prévue par le décret n°96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat dont l'article 1er alinéa 2 dispose que « la mise à disposition consiste en la fourniture de prestations à une collectivité territoriale pour une période déterminée »[2].

Selon l'article 5 de ce décret « toute collectivité territoriale sollicitant les prestations d'un service déconcentré de l'Etat introduit auprès du représentant de l'Etat une requête de mise à disposition accompagnée du programme annuel d'activité comportant les actions concrètes à réaliser et pour lesquelles la mise à disposition est sollicitée ». Cette requête devra comporter les mentions suivantes : « l'indication du service sollicité, la nature et l'objet de la requête ainsi que la durée de la mise à disposition »[3].

Chaque requête de mise à disposition retenue « à l'issue de la réunion annuelle de programmation des prestations fait l'objet d'une convention de mise à disposition établie entre le représentant de l'Etat et le Président de l'organe exécutif de la collectivité territoriale »[4]. Cette convention de mise à disposition définit les obligations réciproques des deux parties, les

l'investissement des collectivités territoriales, sous leur maîtrise d'ouvrage, conformément aux orientations sectorielles et d'aménagement du territoire définies par le gouvernement ;-gérer les droits de tirage des collectivités bénéficiaires, conformément aux critères de répartition définis par l'Etat ;-appuyer les CT pour le renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage et de financement des équipements de structure nécessaires à leur fonctionnement et des équipements de services attendus par les populations ;-contrôler l'utilisation des subventions versées par l'Agence aux collectivités territoriales etc.

[1]…, les articles 303 et 304.

[2]…, cité par le guide d'exercice de la tutelle au Mali de 2012, op.cit., p. 16.

[3]Décret n°96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat, article 5 alinéa 2.

[4] Ibid., article 7 alinéa 2.

dépenses de fonctionnement autres que les salaires du personnel étant à la charge de la collectivité bénéficiaire. Elle fixe également « la nature, la durée de la mise à disposition, le détail des moyens et des ressources nécessaires, le calendrier d'exécution des missions ou travaux, et d'une manière générale toutes les obligations des parties »[1].

D. L'appui-conseil et les inspections des collectivités territoriales par l'autorité de contrôle.

La mission d'inspection des collectivités territoriales confiée à l'autorité de tutelle était fixée par la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales abrogeant et remplaçant la loi n°95-034 du 12 avril 1995. Ce nouveau code des collectivités territoriales disposait en son article 287 que « l'autorité de tutelle procède, au moins une fois par an, à l'inspection des Collectivités Territoriales relevant de sa compétence ». En ce sens, on suppose que le ministre de l'administration territoriale assurait l'inspection des conseils régionaux. Le représentant de l'Etat dans la région assurait l'inspection des conseils de cercles relevant de son ressort et le représentant de l'Etat dans le cercle assure l'inspection de la ou des communes de son ressort[2].

C'est ce que prévoyait notamment le décret n°95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales modifié par le décret n°01-555/P-RM du 20 novembre 2001 et le décret n°96-119/P-RM du 11 avril 1996, modifié[3], déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat au niveau du District de Bamako qui précisait que les Gouverneurs[4] et les Préfets[5] sont investis « d'une fonction permanente d'inspection et de

[1] Décret n°96-084/P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat, article 7 alinéa 2.

[2] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 278.

[3]….,par le décret n°01-555/P-RM du 20 nov. 2001 portant modification du décret n°95-210/P-RM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales.

[4] Décret n°9S-210/PP-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, modifié, article 16.

[5] Ibid., article 35. A l'époque, le préfet est appelé délégué du gouvernement : voir décret n°9S-210/PP-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales modifié, article 34.

contrôle des services et organismes publics installés »[1] dans leurs sphères de compétences respectives.

Aussi, au sens de l'article 234 de la loi n°95-034 repris par l'article 287 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, chaque « autorité de tutelle fait procéder au moins une fois par an à l'inspection des collectivités relevant de sa tutelle ». L'article 301 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ne prévoit pas autre chose lorsqu'il dispose que « le représentant de l'Etat procède, au moins une fois par an, à l'Inspection des Collectivités territoriales relevant de ses compétences ».

Investies d'une fonction permanente d'inspection et de contrôle des services et organismes publics[2], ces autorités disposent de larges pouvoirs pour « procéder périodiquement ou à tout moment à toute inspection ou à tout contrôle des collectivités territoriales. C'est ce que confirme également le guide d'exercice de la tutelle des collectivités territoriales de 2012 lorsqu'il dit que les autorités de tutelle disposent des pouvoirs « les plus étendus pour :- procéder périodiquement ou à tout moment à toute inspection ou à tout contrôle ou vérification dans le fonctionnement ou dans la gestion des collectivités territoriales et des organismes relevant de ces Collectivités ; procéder à des contrôles et inspections inopinés dans la gestion des collectivités territoriales, ainsi que de leurs organismes ; prendre toute mesure conservatoire nécessitée par les circonstances et demander, le cas échéant, des poursuites pénales ou des sanctions administratives en cas de faute grave ou de malversation constatée (si c'est le Ministre, il pourrait prendre certaines sanctions comme la suspension) ; exercer leurs pouvoirs d'inspection, même en l'absence de tout acte formel ou informel posé par les autorités de la Collectivité ; exercer leurs pouvoirs d'enquête ou de vérification sur des faits punissables imputables aux collectivités territoriales et à leurs dirigeants sur la base de plaintes ou de dénonciations qui leur sont adressées ; ou même, sur la base de rumeurs répandues par la Commune renommée »[3].

Ainsi, le représentant de l'Etat, en sa qualité d'autorité chargée de l'inspection des collectivités territoriales, bénéficie des dispositions de l'article 5 l'ordonnance n°00-056/P-RM du 28 Septembre 2000 portant création de l'Inspection de l'Intérieur, ratifiée par la loi n°00-068 du

[1] Décret n°9S-210/PP-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, modifié, article 16.

[2] Ibid.

[3] Guide d'exercice de la tutelle au Mali de 2012, op.cit., p. 18.

30 novembre 2000 relatives à la protection et aux devoirs auxquels sont soumis les inspecteurs dans leurs missions de d'inspections. Il s'agit, pour les représentants de l'Etat, des devoirs de « production et dépôt de rapports d'Inspection ou de contrôle au niveau de l'autorité hiérarchiquement supérieure »[1]. Il s'agit aussi du devoir du respect du « secret professionnel et dispose de la possibilité de requérir les forces de sécurité en cas de besoin, pour mener à bien sa mission »[2].

Au regard de tout ce qui précède, on observe que la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales n'a pas fait disparaître « le jeu d'interrelations »[3] entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales qui paraît être essentiel au bon fonctionnement même de l'administration locale. Entre les deux autorités existent toujours et même plus qu'auparavant des circuits de communication et des relations réversibles d'échanges[4], ainsi que nous l'avons constaté dans nos différents développements. En effet, les collectivités territoriales ont toujours besoin d'un appui et d'une aide, elles les trouvent naturellement chez ceux qui assuraient auparavant leur tutelle[5].

On constate ainsi qu'avant ou après 2017, les relations que les collectivités territoriales maliennes entretiennent avec l'Etat ne sont pas que des rapports de subordination, de commandement et de contrôle. Ils sont aussi, on l'a dit, des rapports de collaboration, de coordination et de complicité. Toutefois, on peut, parfois, penser qu'il existe des ambigüités entre l'ancien (la tutelle des collectivités territoriales) et le nouveau rôle du représentant de l'Etat. Par exemple, on peut se poser la question de savoir où passe la frontière entre le conseiller et le tuteur ? Car, depuis les lois n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités et la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, les collectivités territoriales, confrontées aux poids des transferts de compétences et donc des nouvelles responsabilités, continuent à rechercher les conseils, avis, suggestions, informations et appui-technique de l'Etat dont elles ont toujours besoins dans l'exercice de leurs compétences.

[1]… cité par Guide d'exercice de la tutelle au Mali de 2012, op.cit., p. 18.

[2] Ibid.

[3] Sabine Martin, Thèse, op.cit., p. 419.

[4] Ibid.

[5] Loi n°2012-007 du 7 février 2012, op.cit., article 278.

SECTION II : Le maintien des compétences des représentants de l'Etat.

La Constitution du Mali du 25 février 1992 prévoit que le « Mali est une République indépendante souveraine, indivisible… ». Son article 2 dispose que « tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droit et en devoir. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée ».

La traduction de ces principes dans les faits, semble souligner une certaine ambiguïté dans le conflit permanent entre le caractère indivisible et multiple de l'Etat.

Toutefois, un constat s'impose : la décentralisation ne pourrait jamais être abordée comme une organisation où l'Etat serait totalement absent et où les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice de leurs compétences, en l'absence de tout pouvoir de tutelle de l'État sur leurs actes. Souvenons-nous que le Mali est une République « indivisible »[1]. La décentralisation ne peut donc pas être synonyme d'une liberté totale pour les collectivités territoriales.

Dès lors, on l'a dit, le maintien d'un lien entre l'État et les collectivités, au travers de l'existence d'un contrôle constitue la marque du caractère unitaire de l'Etat et le symbole de la prééminence de ce dernier sur les institutions décentralisées.

Ainsi, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales et la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales maintiennent, tout en changeant leur nature les pouvoirs du représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales.

Ainsi donc, les lois n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales, n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako confortent le rôle du représentant de l'Etat en garant de l'unité de la République.

Mais en réalité, on assiste à une redéfinition des pouvoirs du représentant de l'Etat : sa situation se trouve renforcée par l'exercice de fonctions différentes (Paragraphe I) et ses compétences peuvent connaître des aménagements dans certaines situations particulières (Paragraphe II).

[1] Constitution du 25 février 1992, op.cit., article 25.

Paragraphe I : Le représentant de l'Etat renforcé par l'exercice de fonctions différentes.

Dans les années 1993-1995, à la suite, de l'adoption de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales[1] et de la loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, une thèse s'est développée à propos du rôle du représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales. Elle consistait à diminuer le rôle du représentant de l'Etat par rapport au système antérieur puisque, selon cette thèse, l'action du représentant de l'Etat devait consister, pour l'essentiel, en « un contrôle, a posteriori, de la légalité des actes et non de leur opportunité »[2]. Ainsi, le préfet se trouverait dans une position délicate, accentuée par le fait que les collectivités s'administrent librement à travers des organes délibérants et exécutifs élus, le législateur malien ayant prévu les compétences à transférer de l'Etat à ces collectivités[3].

Cette restriction apparente du contrôle de l'Etat a finalement été appréciée différemment par les mêmes auteurs pour lesquels il était « nécessaire de renforcer les capacités de la tutelle si l'on veut accroître l'efficacité de cet appui-conseil », puisque l'administration locale n'avait pas été formée pour assumer la nouvelle tâche attribuée[4].

Ces analyses incitent à la prudence dans les interprétations des textes puisque les pouvoirs des préfets ne semblaient pas être amoindris entre 1995 et 2017; souvenons-nous que selon l'article 230 de la loi n°95-034 du 12 avril 1995, « la tutelle administrative [avait] une fonction d'assistance, de conseil, de contrôle de légalité ». Lorsqu'elle portait sur les actes des autorités des collectivités, elle s'exerçait « par voie d'approbation, de sursis à exécution, d'annulation »[5]. Lorsqu'elle portait sur les organes des collectivités, elle s'exerçait « par voie de substitution, de suspension, de révocation, de dissolution »[6].

Et si pour l'article 292 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 « le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la

[1] Qui a posé le principe du contrôle sans définir les modalités.

[2] SNV et CEDELO, *La décentralisation au Mali : du discours à la pratique*, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam KIT Development, Policy and Practice, https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2018/08/593_Bull-358-merged.pdf, p. 21., consulté le 26 Septembre 2020.

[3] Ibid.

[4] Ibid., p. 27.

[5] Loi n°95-034 du 12 avril 1995, op.cit., article 230.

[6] Ibid.

vérification de leur légalité », le législateur de 2017 prévoit toutefois, des « appuis-conseils »[1] « fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences »[2]. A cela, il faut ajouter ou rappeler que les délibérations des collectivités territoriales en matière de budgets et de compte administratif d'aliénation des biens, du patrimoine et des emprunts de plus d'un an ne peuvent entrer en vigueur après les votes des conseils territoriaux que lorsqu'ils sont approuvés par les représentants de l'Etat[3].

Il est donc permis de penser que les pouvoirs du représentant de l'Etat ne sont pas amoindris et, qu'il n'est pas « l'exclu » qu'on a présenté en 2017. Certes, il est amené à jouer des rôles différents, mais cela ne semble pas dire qu'il est affaibli par les différentes réformes.

Au contraire, le rôle du représentant se trouve renforcé dans le cadre de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017. Et pour assurer l'exercice rénové du contrôle des collectivités territoriales, il dispose des services déconcentrés qui lui permettent de développer une stratégie de conservation du pouvoir.

A. Les services déconcentrés à la disposition du représentant de l'Etat.

Depuis 1991, les attentes d'un changement sont immenses au Mali. Et les différentes réformes décentralisatrices ont toutes nécessité une réorganisation des services administratifs au niveau des préfectures. En effet, l'exercice de la mission renouvelée de contrôle confiée aux différents représentants de l'Etat dans les régions, cercles et communes par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales vient conforter également le réaménagement profond des structures des préfectures.

En 1995, tel était l'objet du décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales. Ce décret prévoyait une organisation précise des services déconcentrés placés sous l'autorité du représentant de l'Etat.

- au niveau de la région, chaque cabinet du représentant de l'Etat (gouverneur) était composé « d'un Directeur de Cabinet, d'un Conseiller aux affaires administratives et juridiques et d'un Conseiller aux affaires économiques et financières. Ils sont nommés par décret pris en Conseil

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 303.

[2] Ibid.

[3] Ibid., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

des Ministres, sur proposition du Ministre chargé des Collectivités territoriales, parmi les fonctionnaires de la catégorie A de la Fonction Publique »[1].

S'agissant du directeur de cabinet qui participe au contrôle des collectivités territoriales de région, celui-ci assure, sous l'autorité du représentant de l'Etat « la direction générale du Cabinet et la coordination de l'activité des Conseillers ». En cas d'absence ou d'empêchement du représentant de l'Etat, le Directeur de Cabinet, le remplace de plein droit dans la plénitude de toutes ses attributions et de ses responsabilités[2].

Pour les conseillers aux affaires administratives et juridiques de la région, ils sont chargés des questions suivantes : « - [à] l'administration générale du territoire régional et des questions frontalières; - le contrôle des services et organismes publics de l'Etat au niveau de la région ; - l'appui technique et la tutelle des cercles et de la commune chef-lieu de région; la police administrative; - les affaires politiques, associatives et électorales; - les affaires sociales, éducatives, culturelles et religieuses ; -la formation et le perfectionnement du personnel; - le jumelage et la coopération décentralisée ». En outre, une tache de même nature que celle du représentant de l'Etat peut leur être confiée en cas d'empêchement de ce dernier. En ce sens, l'article 23 du décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales prévoyait qu'« en cas d'absence ou d'empêchement simultané » du gouverneur et du Directeur de Cabinet, « le Conseiller aux affaires administratives et juridiques assure la plénitude des fonctions » du gouverneur.

Le conseiller aux affaires économiques et financières qui est chargé des questions relatives « à la planification, l'aménagement du territoire ; la coordination et l'harmonisation des programmes de développement des cercle de la région; la programmation »[3] assure « la coordination et le contrôle des actions de développement des collectivités décentralisées de la région dans le cadre des objectifs nationaux de développement »[4]. En cas d'absence ou d'empêchement simultanés du gouverneur de la région, du Directeur de Cabinet et du Conseiller aux affaires administratives et juridiques, l'article 25 du décret n°95-210/P-RM déterminant les

[1] Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, article 20.

[2] Ibid., article 21.

[3] Ibid., article 24.

[4] Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, article 20.

conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales charge le Conseiller aux affaires économiques et financières d'assumer « la plénitude des fonctions » du gouverneur de la région.

- S'agissant des structures qui participent au contrôle des collectivités territoriales au niveau des cercles et des communes prévues par le décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, les modalités suivantes ont été arrêtées :

+ Au niveau des cercles, le représentant de l'Etat dans le cercle est « assisté d'un adjoint qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement »[1]. Cet adjoint est nommé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique[2]. En cas d'absence ou d'empêchement du représentant de l'Etat dans le cercle, l'adjoint, en l'absence de toute disposition, semble donc disposer de plein droit dans la plénitude de toutes ses attributions et de ses responsabilités. Rappelons à cet effet qu'en sa qualité de représentant de l'Etat, le représentant de l'Etat au niveau du cercle, tout comme celui de la région[3], « veille au respect des orientations de la politique économique et sociale du Gouvernement dans le cercle »[4]. Il veille également « au maintien de l'ordre public relevant de la compétence du président du conseil de cercle. Il a sous son autorité les services de sécurité du cercle. Il tient à la disposition du président du conseil de cercle les forces de sécurité relevant de son autorité. Il est tenu immédiatement informé par celui-ci de toutes les mesures prises pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre public dans le cercle »[5]. Aussi, « lorsque l'ordre public est menacé dans une ou plusieurs communes du cercle, le délégué du Gouvernement saisi par le ou les présidents des conseils des communes concernées ou après mise en demeure restée sans effet, peut se substituer à ceux-ci pour prendre les mesures de police nécessaires »[6].

[1] Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, article 39.

[2] Ibid.

[3] Ibid., les articles 6, 18 et 19.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 37.

[6] Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, article 38.

+ Une tâche de contrôle de même nature est confiée au représentant de l'Etat au niveau de la commune qui est nommé par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A ou à défaut B de la fonction publique[1].

En sa qualité de représentant de l'Etat au niveau de la commune, le délégué du gouvernement « veille au respect des orientations de la politique économique et sociale du Gouvernement dans la commune »[2]. Il reçoit à cet effet du représentant de l'Etat dans le cercle les instructions et directives nécessaires[3]. Il répercute ces instructions et directives sur les chefs des services déconcentrés de l'Etat au niveau de la commune[4]. Le délégué du Gouvernement au niveau de la commune est responsable de la réalisation des objectifs nationaux de développement assignés aux services de l'Etat dans la commune[5]. De plus, le représentant de l'Etat « veille au maintien de l'ordre public relevant de la compétence du Maire. Il a sous son autorité les services de sécurité de la commune. Il tient à la disposition du Maire les forces de sécurité relevant de son autorité »[6]. Il est immédiatement informé par celui-ci de toutes les mesures prises pour la sauvegarde de l'ordre public »[7]. Lorsque les circonstances l'exigent, il saisit sans délai le représentant de l'Etat dans le cercle[8]. Enfin, il prête assistance technique au bureau communal dans ses tâches administratives et il est consulté par le conseil communal en cas de besoin[9].

Pour l'essentiel, on constate que le décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales prévoit des dispositions qui ne laissent aucune liberté aux représentants de l'Etat d'adapter les structures aux conditions locales particulières. Ce qui explique que la division interne de chaque circonscription administrative concernée soit homogène à chaque préfecture. Le nombre, l'appellation, les compétences des représentants de l'Etat et de leurs bureaux qui en sont le résultat donnent une impression d'homogénéité certaine.

[1]Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, article 40.

[2] Ibid., article 41

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid., article 42.

[6] Ibid., article 47.

[7] Ibid., article 47.

[8] Ibid.

[9] Ibid., article 48.

Ainsi, on trouve les intitulés suivants au niveau de toutes les collectivités territoriales de région : directeur de cabinet, conseiller aux affaires administratives et juridiques,conseiller aux affaires économiques et financières[1]. Pour les collectivités territoriales de cercle et de communes, on trouve des bureaux composés du représentant de l'Etat et d'un adjoint qui l'assiste[2]. Dans les communes, les représentants de l'Etat qui reçoivent des représentants de l'Etat dans les cercles les instructions et directives nécessaires[3] n'ont pas de bureau ou d'adjoints.

S'agissant des bureaux chargés du contrôle des collectivités territoriales, on peut supposer les structures suivantes : pour les affaires communales, participation de la sous-préfecture (le représentant de l'Etat) au contrôle et assistance technique au bureau communal dans ses tâches administratives[4]. Pour le cercle, contrôle des collectivités territoriales par la préfecture (le représentant de l'Etat au niveau du cercle et son adjoint). Et pour la région, on trouve : le directeur de cabinet qui assure la direction générale du cabinet et la coordination de l'activité des conseillers et remplace le représentant de l'Etat en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier[5] ; le conseiller aux affaires administratives et juridiques pour « l'appui technique et la tutelle des cercles et de la commune chef-lieu de région; la police administrative » et le conseiller aux affaires économiques et financières qui est chargé des questions relatives à: - la planification, l'aménagement du territoire; - la coordination et l'harmonisation des programmes de développement des cercle de la région; - la programmation ; la coordination et le contrôle des actions de développement des collectivités décentralisées de la région dans le cadre des objectifs nationaux de développement »[6].

A l'issue de cette brève présentation des structures préfectorales qui participent au contrôle sous l'autorité du représentant de l'Etat, il semble logique de tirer certaines conclusions générales : le représentant de l'Etat semble disposer d'un pouvoir d'appréciation assez large dans l'organisation structurelle du contrôle des collectivités territoriales.

[1] Décret n°95-210/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales, les articles 21 et 22.

[2] Ibid., article 39.

[3] Ibid., article 41.

[4] Ibid., article 48.

[5] Ibid., article 21.

[6] Ibid., article 22.

B. La stratégie particulière de conservation du pouvoir du représentant de l'Etat.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 conduit à un réaménagement des missions du représentant de l'Etat malien. Cependant, on pense qu'il peut mettre en œuvre « une stratégie de conservation de son pouvoir face à l'autre force » constituée par le tribunal administratif. En effet, « par une utilisation habile et circonstanciée de sa faculté de saisir la juridiction administrative, il peut ouvrir ou laisser fermer l'exercice du contrôle juridictionnel »[1].

De fait, rappelons que face aux délibérations[2] des collectivités territoriales qui lui sont soumises, le représentant de l'Etat dispose, depuis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, d'un large pouvoir d'appréciation[3] qui se manifeste à deux moments clés dans la procédure de contrôle :

- la première se situe dans le contrôle des actes soumis à approbation préalable. Le représentant de l'Etat apprécie s'il doit approuver la délibération qui lui est soumise[4]. Lorsqu'il refuse d'approuver une délibération, il le notifie à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations[5]. La collectivité territoriale est tenue de prendre en charge ces observations[6].

- la deuxième concerne les délibérations non soumises à approbation préalable, les arrêtés et autres actes des collectivités territoriales. Le préfet semble disposer d'un choix : il peut communiquer à la collectivité territoriale ses observations sur les actes concernés. Celle-ci est obligée de répondre aux observations du représentant de l'Etat. Et sa réponse doit intervenir dans le délai de quinze jours, à compter de la date de réception des observations du représentant de l'Etat[7]. Ce n'est donc qu'à défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées que le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au tribunal administratif[8].

[1] Sabine Martin, Thèse, p. 442, à propos de la France de 1982.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 42 pour la commune, 114 pour le cercle et 182 pour les régions.

[3] Ibid., article 292.

[4] Ibid., article 294.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[8] Ibid.

Le conseil-appui, étudié plus haut, n'est pas oublié dans le maintien des compétences des représentants de l'Etat. Conformément à l'article 303 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le représentant de l'Etat fournit « des conseils, avis, suggestions et informations » aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences. Là aussi, il dispose d'un certain pouvoir qui se manifeste en deux temps : le premier temps se situe au niveau des collectivités territoriales. En effet, le représentant de l'Etat apporte un appui- conseil à la demande de la collectivité territoriale[1]. Dans un deuxième temps, l'appui-conseil peut être suscité par le représentant de l'Etat[2]. Certes, les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la collectivité territoriale ont un caractère consultatif[3]. Mais, ils peuvent constituer un moyen de pression important sur les collectivités territoriales. Par exemple, face à un éventuel acte illégal, le représentant de l'Etat peut menacer une collectivité territoriale de saisir le juge administratif pour l'annuler.

On constate ainsi que le représentant de l'Etat dispose d'un pouvoir d'appréciation assez fort sur les collectivités territoriales maliennes.

Il peut susciter un appui-conseil aux collectivités[4]. Aussi, face à un acte illégal, il peut par exemple laisser s'écouler le délai de deux mois qui suit la transmission des délibérations non soumises à approbation, il peut adresser des observations à l'autorité territoriale incriminée ou il peut saisir le tribunal administratif[5].

A cela, il faut ajouter que le représentant l'Etat peut assortir son recours devant le tribunal administratif d'une demande de sursis à exécution[6]. Le juge administratif fait droit à sa demande lorsque les moyens invoqués dans la requête paraissent, « en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué »[7].

On observe ainsi que si le législateur de 2017 place désormais le juge administratif au cœur du dispositif de contrôle[8] puisque lui seul peut par exemple annuler à la fois la décision de refus

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 304.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 304.

[5] Ibid., article 296.

[6] Ibid. article 297.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 297.

[8] Ibid., les articles 294 et 296.

d'approbation du représentant de l'Etat, et les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes illégaux des collectivités territoriales, il laisse subsister en amont du juge une place importante au bénéfice du représentant de l'Etat chargé de saisir le tribunal administratif[1].

Ainsi, le pouvoir de contrôle aux mains du représentant de l'Etat est essentiel au contrôle de l'Etat sur les décisions des collectivités territoriales.

Paragraphe II : Les aménagements des compétences des autorités préfectorales.

Les compétences normales des autorités préfectorales peuvent connaitre des aménagements dans deux cas de figure distincts. D'une part, en raison de la situation particulière du pays, le représentant de l'Etat peut être amené à jouer un rôle prépondérant dans l'organisation de la réponse à cette situation particulière. D'autre part, certaines affaires des collectivités territoriales, en raison de leur importance, relèvent de la compétence des autorités centrales et non du préfet. Il faut tenir compte aussi de l'intervention éventuelle des secrétaires généraux de préfecture.

A. Le représentant de l'Etat protecteur de l'ordre public par nécessité

S'il a cette compétence de droit commun et dispose de toutes les qualités incontestables pour représenter l'Etat auprès des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat, demeure aussi l'homme de la crise et des situations particulières, comme c'est le cas du Mali actuel qui fait face à une guerre sans précédent contre le terrorisme et l'islamisme radical. Le représentant de l'Etat apparaît donc comme le protecteur de l'ordre public par nécessité[2]. La situation exceptionnelle du Mali actuel exige que les pouvoirs des représentants de l'Etat soient ainsi accrus.

Il nous faut, pour ce faire, distinguer entre le régime exceptionnel et le régime législatif de l'état de siège et de l'état d'urgence.

Le régime des circonstances exceptionnelles trouve son origine dans les pouvoirs généraux accordés aux autorités administratives qui ont pour obligation d'assurer l'ordre public et le

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[2] Marc Ollivier, Thèse de droit public, *Condition et compétences préfectorales*, soutenue en décembre 2005, Université Lumière-Lyon 2, p. 249.

fonctionnement régulier des services publics. C'est lorsque cette obligation se trouve entravée par le respect de la légalité que l'autorité peut suspendre l'application de celle-ci.

Dès 2013, l'Etat malien a pris en considération l'urgence dans laquelle se trouvait l'autorité de police pour adoucir les exigences du principe de légalité. Des pouvoirs spéciaux ont été ainsi conférés aux autorités civiles de l'État. Des textes sont venus modifier les compétences des représentants de l'Etat en cette situation de crise en prévoyant notamment l'état de siège et l'état d'urgence.

Dans le cadre de l'état de siège, les pouvoirs des préfets ont été modifiés au profit de l'armée et de la communauté internationale venue en appui au Mali en janvier 2013.

La première de ces lois est imprégnée du souvenir de l'offensive des djihadistes lancées sur les villes de Ségou, et Mopti au Sud du Mali le 10 et 11 janvier 2013. L'état de siège[1] a donc été déclaré par le président Diouncounda Traoré[2] pour faire face au péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure du Mali[3].

Aussitôt l'état de siège déclaré, le représentant de l'Etat a été dépossédé entièrement de ses pouvoirs de maintien de l'ordre et de police au profit des autorités militaires appuyées par la France et la communauté internationale venues apporter une aide militaire d'urgence pour mater les groupes djihadistes qui étendaient déjà leur pouvoir dans le Nord du pays et menaçaient la souveraineté du Mali.

Cette mesure exceptionnelle implique que le préfet, autorité de police administrative et spéciale perd ses pouvoirs en cette matière au profit du commandement militaire. Dans toutes les collectivités territoriales du Nord où se déroulent les opérations militaires, c'est le commandement militaire qui a en charge le respect de l'ordre public et la coordination des contrôles civil et militaire de défense.

---

[1] Voir Discours à la nation malienne de Dioncounda Traore du 12 janvier 2013, https://www.voltairenet.org/article177144.html.

[2]Président de la République du Mali (par Intérim) du 12 avril 2012 au 4 septembre 2013.

[3]Aux termes de l'article 50 de la Constitution du Mali« *Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national, l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances, après consultation du Premier Ministre, des Présidents de l'Assemblée Nationale et du Haut Conseil des Collectivités ainsi que de la Cour Constitutionnelle* ».

Toutefois, comme le représentant de l'Etat n'est pas, en principe, dessaisi de l'autorité civile, il continue d'exercer les pouvoirs de contrôle des actes des collectivités territoriales[1]. Mais, pour la plupart des villes du Nord, le contrôle de légalité des actes de la plupart des collectivités territoriales du Nord du Pays a lieu à Bamako, les préfets ayant éloigné leurs lieux de résidence des terroristes très dangereux et à cause de l'état de siège.

En ce qui concerne l'état d'urgence[2], la loi malienne détermine les circonstances qui peuvent conduire à la proclamation de l'État d'urgence. Aux termes de la loi n°87-49/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence, l'état d'urgence peut être déclaré « sur une partie ou sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali, soit en cas de péril imminent, résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de menées subversives compromettant la sécurité intérieure, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique »[3].

Le problème, c'est que ni la Constitution ni la loi ne contiennent de définition de l'état d'urgence. En fait, on retient seulement qu'il existe en droit malien plusieurs dispositifs juridiques qui permettent de renforcer les pouvoirs des autorités administratives et de restreindre les libertés publiques afin de faire face à des situations exceptionnelles.

L'article 50 de la Constitution donne au président de la République, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu » la faculté de prendre « les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances, après consultation du Premier ministre,

[1] Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017, op.cit., article 293.

[2] L'article 72 de la Constitution du Mali dispose que « *L'état d'urgence et l'état de siège sont décrétés en Conseil des Ministres. Une loi en détermine les conditions* ». Constitution du Mali du 25 février 1992, article 72.

La disposition était prévue par en l'article 51 de la Constitution du 2 juin 1974. C'est sur le fondement de cet article 51 que sont intervenus la loi N°87-49/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'État de siège et à l'État d'urgence et son décret d'application N° 247/PG-RM du 28 septembre 1987 ; la loi du 10 août 1987 ayant abrogé l'ordonnance N°35/PC-G du 23 mars 1959 portant loi organique sur l'État d'urgence au Mali.

De manière spécifique, la loi 87-049 du 10 août 1987 a fixé les contours de l'état d'urgence et de l'état de siège. Elle explique dans quelles circonstances l'état d'urgence se justifie et elle détaille surtout les pouvoirs supplémentaires qui sont conférés aux autorités administratives et donc les restrictions de liberté pour les citoyens.

[3] Voir Loi N°87-49/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'État de siège et à l'État d'urgence, op. cit.

des présidents de l' assemblée nationale et du Haut conseil des collectivités territoriales, ainsi que la Cour constitutionnelle »[1].

L'état d'urgence, qui résulte de la loi n°87-49/AN-RM du 10 août 1987 précitée s'applique « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique »[2].

L'état d'urgence, comme l'état de siège, dont la proclamation est faite par décret pris en conseil des ministres aurait donc pour effet de renforcer le pouvoir de police des autorités administratives centrales et de restreindre les libertés publiques en vue de faire face à un danger exceptionnel qui menace l'existence de la Nation. Il s'agit, en somme, de donner à l'État les moyens juridiques destinés à assurer sa sauvegarde, voire sa survie. Il faut et il suffit que « l'une de ces trois conditions alternatives soit remplie pour que le gouvernement soit en droit d'instituer l'État d'urgence sur une partie ou sur tout le territoire »[3].

La situation qui prévaut au Mali depuis 2012, marquée notamment par la présence des groupes terroristes armés, nationaux et étrangers, représente à la fois un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public et des menées subversives compromettant la sécurité intérieure. À cet égard, des mesures de police administrative qui pouvaient être normalement illégales sont autorisées durant toutes les périodes où le danger terroriste reste imminent[4].

Depuis novembre 2015, l'état d'urgence est successivement déclaré en application des décrets n° 2015 - 0752 / P RM du 20 novembre 2015, n°201s-083s/P-RM du 21 décembre 2015, n°2016 0217/PRM du 04 avril 2016, tous déclarant prorogeant l'état d'urgence sur le territoire national et le projet de loi du 31 octobre 2018 envisageait de proroger jusqu'au 31 octobre 2019 à minuit l'état d'urgence déclaré sur le territoire national.

---

[1] Constitution du Mali du 25 février 1992, article 50.

[2] Loi N°87-49/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'État de siège et à l'État d'urgence, op.cit.

[3] Fousseyni Samaké, *L'État d'urgence : un état d'exception pour faire face à un danger exceptionnel, p. 10*, http://news.abamako.com/h/109570.html, consulté le 12 décembre 2019.

[4] Décrété à la suite de l'attentat contre l'hôtel Radisson Blu de Bamako le 20 novembre 2015 qui a fait 20 morts, outre deux assaillants tués, l'état d'urgence est toujours en perpétuelle prolongation au Mali. Selon le ministre de la Défense, Tiéna Coulibaly. « *L'état d'urgence, c'est surtout fait par rapport à la situation de terrorisme dans le centre du pays aujourd'hui. C'est sur toute l'étendue du territoire qu'il est déclaré, mais c'est essentiellement en direction de cette partie-là* ». Voir le Décret 2015 - 0752 / P-RM du 20 novembre 2015 déclarant l'état d'urgence au Mali ; décret n°201s-083s/P-RM du 21 décembre 2015 déclarant l'état d'urgence sur le territoire national ; décret n°-2016 0217/PRM du 04 avril 2016 déclarant l'état d'urgence sur le territoire national.

En conséquence, le représentant de l'Etat voit ses compétences étendues. Le préfet ainsi que le ministre de l'intérieur reçoivent donc la faculté de prendre les mesures temporaires pour :

-interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et à l'heure fixés par arrêté ;

- instaurer ou restreindre les mouvements et d'instituer des zones de sécurité, d'assigner des personnes à résidence ;

- interdire le séjour dans tout ou partie des collectivités territoriales à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ;

- fermer provisoirement des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature ;

- interdire, à titre général ou particulier, des réunions de nature à provoquer ou entretenir le désordre ;

- ordonner de remettre des armes et les munitions correspondantes ;

- le préfet peut enfin, autoriser les agents de police, pour une durée maximale de vingt-quatre heures, à procéder à des contrôles d'identité, à la fouille et à l'inspection visuelle de bagages et à la fouille de véhicules etc.

De tels pouvoirs sont reconnus aux représentants de l'Etat sur tout le territoire national où l'état d'urgence est proclamé. De plus, à côté de ce que prévoient les textes, le gouvernement malien se croit comme investi du pouvoir exceptionnel de prendre toutes les mesures convenables. En 2020, il semble devenir politiquement impossible de renoncer à une mesure exceptionnelle sans prendre le risque de se le faire reprocher par la population civile ou les partis de l'opposition.

Cela étant, malgré toutes ces prolongations et toutes ces possibilités d'interventions accrues accordées à l'Etat et aux différentes forces internationales de sécurité présentes sur le territoire malien, depuis 2015, on observe que les attaques terroristes contre les populations civiles et les forces armées et de sécurité se poursuivent. Les risques d'atteinte grave à la sécurité des personnes et de leurs biens demeurent élevés dans toutes les zones du pays.

L'on est donc en droit de s'interroger sur la gravité de telles mesures qui portent atteinte à la liberté individuelle[1] sans toutefois comporter de garanties sérieuses en contrepartie. A cet effet, l'histoire bégaie parfois, on le sait, et même si la situation actuelle, qui voit le Mali confronté à un terrorisme d'un nouveau genre(djihad), n'a que peu de ressemblance avec les événements de la guerre d'Algérie, ou encore les événements qui se sont produit le 13 novembre 2015 en France, l'analyse critique du français Roland Drago sur l'état d'urgence et les libertés publique parue dès 1955, dans la revue de droit public français, apporte une précision de taille lorsqu'il souligne « la gravité des mesures qui portent atteinte à la liberté individuelle sans toutefois comporter de garanties sérieuses en contrepartie ». Toute personne qui sera, précise-t-il au vu « d'un rapport de police ou de toute autre matière soupçonnée, d'entraver l'action des pouvoirs publics pourra subir cette peine incompatible avec les principes élémentaires des régimes démocratiques »[2].

Cela est devenu tellement inquiétant notamment lors de l'élection présidentielle malienne des 29 juillet et 12 août 2018, que le représentant de l'Etat du district de Bamako a été obligé de restreindre son pouvoir de contrôle de perquisition à domicile et de diminuer son pouvoir de contrôle sur la presse et des publications de presse ainsi que les émissions radiophoniques.

Si la loi donne aux représentants de l'Etat la responsabilité principale dans la gestion des situations de crise et qui lui confère ses moyens, certaines affaires du droit commun, en raison de leur importance, relèvent de la compétence gouvernementale et notamment du ministre de tutelle.

B. Les cas d'intervention des autorités centrales

Depuis longtemps, l'Etat s'arroge un droit de regard sur la gestion locale par le biais des procédés de contrôles particuliers, en ce qu'ils se traduisent par le passage de la compétence du contrôle du représentant de l'Etat à celle d'un ministre. Ce mode de contrôle exprimé, la plupart du temps, sous une forme d'accord ou d'approbation, est prescrit dans plusieurs matières dont nous indiquerons ci-après les principales. Notons en particulier que l'accord de plusieurs

[1] Voir décision numéro 0214 du gouverneur du district de Bamako ((N°0214 /GDB.CAB) portant fermeture de la radio renouveau article 1 « est fermée jusqu'à nouvel ordre la radio Renouvo TV », une radio à l'égard de laquelle le représentant de l'Etat a soutenu qu'il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constituait une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales.

[2] Roland Drago, *L'état d'urgence et les libertés publiques,* R.D.P., 1955, pp. 670-705.

ministres reste toujours nécessaire pour obtenir certaines approbations, chacun pouvant refuser cette approbation sans l'accord des autres.

Ainsi, la fixation du taux d'une taxe peut exiger un arrêté conjoint du ministre des finances, celui des collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur. Le refus du ministre des finances ou de l'intérieur peut, seul, faire échouer l'approbation.

Les changements de nom des communes demandés par une délibération de conseil municipal, doivent faire l'objet d'un décret pris en conseil de ministres.

Toutefois, les changements de noms résultant de la modification d'une circonscription territoriale sont prononcés par le représentant de l'Etat (si c'est lui qui prononce notamment la modification).

Les emprunts des collectivités territoriales demeurent normalement soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat. Souvenons-nous que les délibérations, des collectivités territoriales, relatives « aux emprunts de plus d'un an »[1] ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat[2].

Toutefois, les subventions et autres fonds d'investissement à destination des collectivités territoriales exigent l'avis d'organes centraux de l'Etat[3].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle et 164 pour la région.

[2]Ibid.

[3] Rappelons qu'au Mali, tous les fonds ou subventions destinés à l'investissement des collectivités territoriales sont gérés et soumis au contrôle de l'A.N.I.C.T. (Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales.). En effet, l'A.N.I.C.T. est un établissement Public à caractère Administratif créé par la loi n°00-042 du 7 juillet 2000. Il est né d'une volonté forte du gouvernement malien de constituer, aux côtés des inspections régionales des comptes, une structure d'appui technique et financier aux collectivités territoriales du Mali. Il a pour mission particulière de recevoir et allouer aux Collectivités Territoriales les subventions destinées à la réalisation de leurs investissements, sous leur maîtrise d'ouvrage.

Les demandes de financement des projets sont transmises sous bordereau d'envoi par la collectivité territoriale initiatrice ou porteuse du sous - projet à l'antenne régionale de l'ANICT de son ressort administratif pour approbation. Celle-ci vérifie les pièces qui le constituent, l'analyse et contrôle sa conformité aux prescriptions du présent manuel de procédures.

Le contrôle ministériel, malgré un déclin apparent, reste maintenu sur les organes des collectivités territoriales.

Ainsi, on l'a vu, l'organe délibérant d'une commune[1], d'un cercle[2], ou d'une région[3], peut être suspendu par arrêté motivé du ministre en charge des collectivités territoriales, sur proposition du représentant de l'Etat dans la Région.

La dissolution du conseil municipal est également prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres[4]. Il en va ainsi lorsque le fonctionnement du conseil municipal, de cercle ou régional se révèle impossible[5].

Sur un autre plan, la gestion du contrôle n'est pas concentrée uniquement entre les mains du représentant de l'Etat. Elle s'inscrit également dans une dynamique collective. Dans les relations avec les collectivités territoriales, la gestion du contrôle de légalité des actes repose sur une logique de complémentarité entre le représentant de l'Etat et les agents de son service déconcentré.

C. L'intervention éventuelle des secrétaires généraux des préfectures.

Les représentants de l'Etat sont prioritairement assistés dans leurs tâches par des secrétaires généraux. Mais, les lois n°2017-051 052 et 053 du 02 octobre 2017 ne donnent aucune définition précise du rôle de ces fonctionnaires (administrateurs civils) qui sont pourtant impliqués dans l'exercice du contrôle des actes des collectivités territoriales.

L'A.N.I.C.T., peut rejeter autant de fois que nécessaire, le dossier de d'emprunt, tant qu'elle ne le jugera pas conforme aux procédures décrites dans son manuel. Elle informe, par écrit, les collectivités concernées des motifs du rejet de leurs dossiers.

Les conventions administratives de financement ne sont conclues entre la collectivité territoriale et l'AN.I.C.T. qu'après approbation du dossier complet de financement du sous - projet. Voir les articles, I.2.17, I.2.18, I.2.19 et I.2.20 du Tome 2 du Manuel de procédures de l'A.N.I.C.T., dénommé procédures applicables au fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT) du Mali.

[1]Article 9 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales de Mali.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 82.

[3] Ibid., article 149.

[4] Ibid., article 10.

[5] Ibid., les articles 11 pour la commune, 84 pour le cercle et 151 pour la région.

La question que l'on peut se poser est de savoir qu'il se passe en cas d'absence du représentant de l'Etat pour contrôler la légalité ou saisir le juge administration ?

Le législateur malien de 2017, ainsi que nous le précisons plus haut, fournit peu ou pas d'information sur le rôle du secrétaire général de préfecture en matière de contrôle des actes des collectivités territoriales.

Il faut se reporter à la jurisprudence française qui fournit des éléments importants pouvant inspirer le Mali en la matière.

On se souvient que le tribunal administratif français de Versailles du 17 janvier 1986[1] et le Conseil d'Etat français du 27 février 1995[2] ont jugé qu'en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, le secrétaire général de la préfecture, en sa qualité de préfet par intérim, a qualité pour saisir le tribunal administratif. Pour appuyer son arrêt, le Conseil d'Etat a visé l'article 2 du décret du 24 juin 1950 relatif à la délégation des pouvoirs propres aux préfets, sous-préfets et secrétaires généraux de préfecture qui dispose : « En cas de vacance momentanée d'une préfecture, d'absence ou d'empêchement d'un préfet, sans que ce dernier ait délégué l'exercice de ses fonctions dans les conditions fixées à l'article précédent, le secrétaire général de la préfecture assure l'administration du département ». Dans le même sens, un décret français du 10 septembre 1926 avait prévu que le préfet, en cas d'absence, peut, sous l'approbation du ministre de l'intérieur, désigner son suppléant parmi les fonctionnaires de l'administration de son département et que si cette désignation n'a été faite ou en cas de vacance de la préfecture, la suppléance revient au fonctionnaire le plus ancien[3].

Finalement la haute juridiction française va, dans un arrêt du 12 décembre 1997, étendre sa jurisprudence au bénéfice du sous-préfet d'arrondissement « pour les matières intéressant leur arrondissement » : le Conseil d'Etat a dans cet arrêt estimé qu'une délégation de signature n'est légale que si elle intervient dans une matière où elle n'est pas prohibée, avant de préciser que le déféré préfectoral ne relève pas de cette catégorie puisque « la loi du 2 mars 1982 n'exclut pas explicitement que l'exercice du déféré préfectoral puisse faire l'objet de délégation de

[1] Commissaire de la République de Seine-et-Marne, Rec., Leb., p. 303. Cité par Marc Ollivier, op.cit., p. 345.

[2] Préfet de l'Essonne, R.F.D.A., 1995, n° 2, pp. 416-417, cité par Marc Ollivier op. cit., p. 345.

[3] Commissaire de la République de Seine-et-Marne, Rec., Leb., p. 303. Cité par Par Marc Ollivier, op.cit., p. 345.

signature et qu'elle doive être interprétée comme ayant explicitement entendu exclure de telles délégations »[1].

Un arrêté préfectoral français du 26 août 2019 portant délégation de signature a été donnée à la fois à une sous-préfète et à une secrétaire générale de préfecture directrice de cabinet du préfet de la région Centre-Val de Loire, à l'effet de signature, dans le cadre de leurs attributions : « Délégation est également donnée à Mme Taline APRIKIAN à l'effet de signer, au nom du préfet du Loiret, tous les actes relatifs à l'ordonnancement secondaire des recettes et des dépenses de l'Etat pour les programmes visés à l'annexe 1 »[2]. « En cas d'absence ou d'empêchement de Mme Taline APRIKIAN, la délégation de signature qui lui est conférée aux articles 1 et 3 est exercée par M. Stéphane BRUNOT, secrétaire général de la préfecture du Loiret, et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci par M. Ludovic PIERRAT, secrétaire général adjoint de la préfecture du Loiret »[3].

Nous constatons donc que le droit français reconnaît au secrétaire général de préfecture, « en sa qualité de préfet par intérim »[4], le pouvoir de saisir le tribunal administratif pour un acte qu'il estime illégal. Rien ne s'oppose à ce que ces principes juridiques français invitent le juge ou le législateur malien à considérer le secrétaire général de la préfecture comme ayant cette qualité de préfet par intérim en cas d'absence ou d'empêchement du préfet.

[1] Concl. Stahl (J-H) sur Cons. d'Et. 12 décembre 1997, L. P.A., 20 juillet 1998, n°88, pp. 14-16 ; p. 4. Cité par Marc Ollivier op.cit., p. 347.

[2] Pierre POUËSSEL, Arrêté portant délégation de signature à Mme Taline APRIKIAN, sous-préfète, directrice de cabinet du préfet de la région Centre-Val de Loire, préfet du Loiret, publié dans recueil des actes administratifs spécial n°45-2019-163, publié le 26 août 2019, p. 114., consulté le 28 octobre 2020.

[3] Ibid.

[4] Supra, p. 478.

Conclusion du Chapitre

Au regard de ce qui précède, il ressort que le législateur malien de 2017 n'a pas affaibli le pouvoir du représentant de l'Etat. Certes, « le contrôle des actes des Collectivités territoriales consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité »[1].

Mais le représentant de l'Etat dispose de prérogatives d'approbation à l'égard des « délibérations soumises à approbation »[2]. Les délibérations portant sur certaines matières jugées importantes ne deviennent ainsi exécutoires qu'après approbation par le représentant de l'Etat : « les budgets et le compte administratif ; l'aliénation des biens du patrimoine ; les emprunts de plus d'un an »[3]. Et même avec « les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes »[4], on constate que le rôle du représentant de l'Etat reste essentiel. Il communique à la collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité[5]. La collectivité territoriale est tenue de répondre à ses observations dans le délai de quinze jours prescrit par la loi[6]. Aussi, nous avons constaté que le représentant de l'Etat dispose du pouvoir de déférer les actes incriminés au tribunal administratif et du pouvoir d'assortir son recours devant le tribunal administratif d'une demande de sursis à exécution[7] qui lui est accordé dès lors que les moyens invoqués sont nature à justifier l'annulation de ces actes attaqués[8].

On observe ainsi que, dans certains cas, les missions confiées par les lois n°2017-051 052 et 053 du 02 octobre 2017 au représentant de l'Etat sont celles des préfets d'avant 2017.

Dès lors, on peut se poser deux questions : le représentant de l'Etat malien n'est-il pas le véritable organe de contrôle des collectivités territoriales ? Le tribunal administratif ne constitue-t-il pas simplement un suprême et ultime recours[9] ? Nous nous efforcerons de répondre à ces deux questions dans le Second chapitre.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit, article 292.

[2] Ibid., article 294.

[3] Ibid., les articles 23 pour la

[4] Ibid., article 296.

[5] Ibid., article 295.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit, article 297.

[8] Ibid.

[9] Jean François Lachaume, *Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, R.F.D.A. 1985, P. 535., cité par Sabine Martin, thèse op.cit., p. 502.

CHAPITRE II : LES CONSEQUENCES DU NOUVEAU REGIME DE CONTROLE DES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU NIVEAU DU JUGE ADMINISTRATIF

Les lois maliennes n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 confient le contrôle de légalité des actes des collectivités au juge administratif. En effet, c'est à lui que revient la mission de trancher, en dernière instance, la question de la légalité des actes des collectivités territoriales. On rappelle qu'il y a deux hypothèses :

Première hypothèse, la collectivité territoriale peut déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation dans le cas des délibérations soumises à approbation[1].

L'annulation de la décision de refus d'approbation, devenue définitive, emporte approbation de la délibération par le représentant de l'Etat[2].

Seconde hypothèse, le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité[3].

Il apparaît ainsi qu'avec les lois maliennes n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017, l'évolution est particulièrement marquée par l'intervention du juge administratif dans le domaine de la régularité juridique de l'action des collectivités territoriales et dans l'exercice du contrôle de légalité. Le recours au tribunal administratif apparaît, au moins théoriquement, comme un facteur d'atténuation du rôle de l'administration d'Etat sur les collectivités territoriales.

Dépourvu d'une large partie de ses pouvoirs d'approbation, d'autorisation ou d'annulation de plein droit, le représentant de l'Etat ne semble plus s'ingérer dans le processus décisionnel des collectivités territoriales maliennes. Et son contrôle des actes des collectivités, on le sait,

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 294 alinéa 3.

[2] Ibid., alinéa 4.

[3] Ibid., article 296.

« consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité »[1]. « Il s'exerce a posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi »[2].

Le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la Collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité.

En fait, l'impression de départ qui consiste à voir les tribunaux administratifs jouer un rôle charnière dans les nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales doit être nuancée. Et l'étude de la saisine des tribunaux administratifs nous permettra de constater que l'intervention du juge administratif est marginalisée (Section I) et que la réforme du contentieux administratif a des conséquences sur les juridictions administratives en tant que juges des déférés préfectoraux (Section II).

SECTION I : La place marginalisée du juge administratif dans le contrôle de légalité des collectivités territoriales.

Depuis les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017, le législateur malien semble placer le juge administratif au centre du dispositif du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales maliennes. C'est à lui que revient a priori la charge de la régulation des normes locales par rapport aux normes générales.

Mais, on se demande réellement si cette fonction n'est pas une apparence, puisque le législateur de 2017 donne une large place à l'appui-conseil qui consiste, on l'a dit, « aux conseils, avis, suggestions et informations fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences »[3]. L'appui-conseil est donné à la demande de la collectivité territoriale[4]. Il peut être suscité par le représentant de l'Etat[5]. La régulation des normes que le juge semble avoir pour rôle d'opérer se situe en grande partie hors le tribunal administratif.

[1] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23.
[2] Ibid., article 23, alinéa 2
[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 303.
[4] Ibid., article 304.
[5] Ibid.

L'intervention du juge administratif apparaît ainsi comme l'ultime sanction (Paragraphe I) bien que ce dernier reste le garant du contrôle des actes des collectivités territoriales (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le juge administratif, ultime sanction dans la procédure de contrôle de légalité.

Depuis les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017, le recours au juge administratif est formellement considéré comme essentiel, mais marginalisé dans le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

En effet, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 n'a pas, en réalité, supprimé la tutelle mais simplement allégé le contrôle exercé par le représentant de l'Etat se limite tant sur les actes administratifs que sur les actes de nature budgétaire. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 confie au représentant de l'Etat le contrôle sur les communes, les cercles et les régions[1].

Souvenons-nous que l'exercice du contrôle sur les actes repose sur des procédés différents. Le pouvoir d'annulation, des délibérations non soumises à approbation, dont le champ d'application est le plus étendu, a été profondément transformé par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 puisqu'il ne peut plus être exercé directement par le représentant de l'Etat : ce dernier a seulement la possibilité de déférer l'acte à la censure du tribunal administratif, d'où l'expression « le représentant de l'Etat défère au Tribunal administratif »[2].

Ainsi, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 semble avoir dévolu un rôle accru au tribunal administratif, le pouvoir de contrôle du représentant de l'Etat devenant très restreint, et on peut penser que les juges seraient devenus des « arbitres » des collectivités territoriales.

Toutefois, malgré l'allègement du contrôle prévu par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, nous allons apercevoir que le rapport direct entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales ne s'efface pas totalement.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 293.

[2] Ibid., article 296.

A. Les rôles respectifs du juge administratif et du représentant de l'Etat dans le rôle des actes locaux.

Les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 mettent en place une procédure de contrôle à double niveau, où le rôle du représentant de l'Etat se limite à la vérification[1] de la légalité des actes des collectivités territoriales et à déférer à la juridiction administrative les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité[2].

De l'esprit de ce raisonnement, il pouvait être possible de déduire que, lorsque le représentant de l'Etat estime qu'un acte n'est pas légal, il doit déférer cet acte au tribunal administratif, sans pouvoir d'appréciation et sans faculté de discussion avec la collectivité territoriale. On pourrait penser ainsi que le représentant de l'Etat s'efface complètement au profit du juge. Cette logique semble présenter des inconvénients puisqu'elle peut être susceptible de soumettre les collectivités territoriales (rurales notamment) à la sanction du tribunal administratif, contrôle vis-à-vis duquel elles peuvent paraître démunies[3].

C'est la raison pour laquelle le législateur malien de 2017 a introduit deux types d'appréciations sur les actes des collectivités territoriales maliennes qu'il convient de rappeler ici. En effet, « l'appréciation » du représentant de l'Etat porte en premier lieu sur les délibérations soumises à approbation[4] qui ne peuvent avoir force exécutoire qu'à l'expiration d'un délai de trente jours à dater d'un récépissé délivré par le représentant de l'Etat[5]. Il doit, lorsqu'il refuse d'approuver une délibération, le notifier à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations[6]. La collectivité territoriale est tenue de prendre en charge ces observations[7].

Néanmoins, la collectivité territoriale peut saisir le tribunal administratif pour contester la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat. C'est la seule condition pour espérer voir la décision de refus d'approbation annulée par le tribunal administratif[8].

[1] Loi n°2017-052 du 02 octobre, op.cit., article 23.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., les articles 23 pour la commune, 96 pour le cercle, et 164 pour la région.

[3] Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Extenso, édition 2020, p. 253.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 294.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] Ibid., alinéa 4.

Souvenons-nous, certaines délibérations des conseils territoriaux énumérées par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 sont soumises à ce pouvoir d'approbation préalable fort du représentant de l'Etat : il s'agit « des budgets et[du] compte administratif ; [de]l'aliénation des biens du patrimoine ; [des] emprunts de plus d'un an »[1] des collectivités territoriales. L'approbation préalable est ainsi nécessaire quand l'objet d'une délibération de collectivités porte sur ces actes. Le texte de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 conserve ainsi un pouvoir d'approbation fort, pourtant assez rigoureux pour les libertés des collectivités territoriales.

En second lieu, le représentant de l'Etat porte une appréciation sur la légalité dans le cas des délibérations[2]non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité[3]. Ainsi, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, abrogeant la loi n°2012-007 du 7 février 2012, a introduit, pour les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes, l'obligation pour le représentant de l'Etat, lorsqu'une décision lui paraît entachée d'illégalité, de communiquer avec les collectivités territoriales, avant même de saisir le tribunal administratif, toutes ses observations[4] qui permettent un traitement approprié de la délibération litigieuse[5]. Il doit, en effet, communiquer à la collectivité territoriale incriminée ses observations dans les quinze jours qui suivent leur transmission[6]. Cette obligation est identique pour tous les niveaux des collectivités territoriales maliennes.

En France, la loi du 22 juillet 1982 modifiant celle du 2 mars 1982, qui inspire le droit malien, a introduit également l'obligation pour le représentant de l'Etat de « prévenir » la collectivité territoriale de son intention de saisir la juridiction. Il doit en effet, lorsqu'il défère un acte au tribunal administratif, en informer sans délai l'autorité locale et lui communiquer toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné[7]. La circulaire du 22

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., les articles 23 pour les communes 96 pour le cercle et 164 pour la région

[2] Le représentant de l'Etat peut toujours exercer un contrôle sur toute copie « de tout acte juridique » des collectivités territoriales transmise dans les mêmes conditions que les copies intégrales des procès-verbaux des sessions et des délibérations. Voir Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., les articles 42 pour la commune, 115 pour le cercle et 182 pour la région.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 295.

[4] Ibid.

[5] C'est-à-dire, il doit lui communiquer toutes les précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre des actes concernés[5]

[6] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[7] Loi française n°82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les articles L.213-6 et L. 3131-1 et L. 4142-1.,

juillet 1982[1] recommande également au préfet français, lorsqu'une décision lui paraît entachée d'illégalité, de communiquer à l'autorité locale, avant même de saisir le juge administratif, toutes précisions utiles lui permettant de revenir sur sa décision et de corriger les illégalités.[2] Dans la pratique française, il semble que les observations sont un moyen efficace de prévention du contentieux. En tout cas, c'est l'opinion de Laetiticia Janicot et Michel Verpeaux, en ce qui concerne la France, lorsqu'ils précisent que « dans 54% des cas d'intervention du préfet, ce recours aboutit à la modification ou au retrait de l'acte litigieux »[3]. Le comprenant ainsi, nos auteurs précisent que le « Conseil d'Etat [français] assimile »[4] les observations du représentant de l'Etat « à un véritable recours gracieux dans ses effets contentieux, notamment, en matière de délais »[5]. Le délai de recours au juge semble donc bien conservé, si le recours gracieux est lui-même intenté dans le délai de deux mois.

Par ailleurs, le représentant de l'Etat français peut demander à une collectivité territoriale française des informations complémentaires, en cas de transmission incomplète ou de non-transmission de documents annexes nécessaires pour exercer le contrôle de légalité, et cette demande interrompt le délai du recours contentieux, lorsqu'elle est intervenue dans les deux mois suivant la réception de l'acte transmis. Le délai du recours contentieux ne court alors qu'à « compter de la réception du texte intégral de l'acte ou des documents annexes réclamés ou de la décision, expresse ou tacite, de refus de compléter[6] la transmission initiale »[7].

---

cités par Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Extenso, réédition 2020, p. 253.

[1]…relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales.

[2] Ibid.

[3] Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ Extenso, édition 2020., p. 254.

[4] Ibid.

[5] Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ Extenso, édition 2020., p. 254.

[6] Toujours dans le délai de deux mois suite à la transmission, le préfet français peut adresser à une collectivité territoriale française un recours gracieux, qui reporte le délai du recours. Le conseil d'Etat français a, dans un arrêt du 4 novembre 1996, département de la Dordogne, admis la possibilité de faire succéder un recours gracieux à une demande de complément d'information, ce qui proroge d'autant le délai de recours contentieux. https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007914304/, consulté le 20 octobre 2020.

[7] CE, sect., 13 janvier 1988, Mutuelle des personnels des collectivités locales, Lebon., p.7., cité par Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Extenso, édition 2020, p. 254.

Au Mali, le législateur ne prévoit pas, expressément, les cas de demandes d'informations complémentaires aux collectivités territoriales. Toutefois, on l'a dit, il prévoit pour le représentant de l'Etat, lorsqu'une décision lui paraît entachée d'illégalité, de communiquer à la collectivité territoriale ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité[1] dans les quinze jours, à compter de la date de la transmission des actes. On suppose que toutes les informations complémentaires et utiles sont apportées par la collectivité pour un traitement approprié aux observations formulées[2], car, lorsque le représentant de l'Etat n'a pas obtenu de collectivité territoriale qu'elle retire son acte, il défère l'acte par un déféré aboutissant à son annulation par le tribunal administratif en cas d'illégalité[3]. Il doit déférer au tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité, dans les deux mois qui suivent leur transmission[4]. Ce délai est suspendu lorsque le représentant de l'Etat demande à une collectivité territoriale malienne d'apporter un traitement approprié à ses observations formulées[5].

Au regard de tout ce qui précède, on s'aperçoit que les rapports directs entre le représentant de l'Etat et les collectivités territoriales n'ont pas disparu. En effet, d'une part, en ce qui concerne les délibérations soumises à approbation, elles ne deviennent exécutoires qu'après approbation préalable de l'autorité de contrôle. Celle-ci peut refuser d'approuver. Mais, le législateur impose également de transmettre ses observations à la collectivité territoriale en même temps qu'il lui notifie son refus d'approuver.

D'autre part, le représentant de l'Etat communique également aux collectivités territoriales ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité[6]. A défaut de réponse dans le délai imparti de quinze jours ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées, le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au tribunal administratif[7].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 295.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 295.

[4] Ibid., article 296.

[5] Ibid.

[6] Ibid., article 295.

[7] Ibid., alinéa 3.

Parallèlement au contrôle des actes, le représentant de l'Etat malien exerce, on l'a dit, des fonctions de conseils[1] auprès des collectivités territoriales.

B. Le rôle de conseil du représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales

On suppose que le développement de cette fonction permet de réduire le nombre de saisines des tribunaux administratifs, puisqu'elle est susceptible d'apporter toutes précisions utiles permettant de rendre légales les décisions litigieuses.

Sur le plan doctrinal, il est admis, au moins en France, que l'on observe « la persistance du dialogue entre les autorités locales et les membres du corps préfectoral lesquels continuent d'exercer leur fonction de conseil des maires »[2].

« Le maintien du face à face entre l'élu et le représentant de l'Etat est inévitable dans le cadre constitutionnel actuel. Il découle des termes de l'article 72 de la Constitution rappelés par le Conseil Constitutionnel. Le caractère obligatoire du face à face conduit à s'interroger sur sa nécessité. Il assure une protection de la collectivité territoriale contre un formalisme excessif. Il évite à l'autorité locale la confrontation avec la rigueur du juge. Il protège le juge des réactions des autorités locales dues à l'incompréhension du raisonnement juridictionnel. Le juge applique la règle de droit, il dit le droit, il ne peut négocier. Certes, le juge administratif sait percevoir et comprendre les nécessités de l'action administrative, il prononce peu d'annulations platoniques, il sait être pédagogue et prodiguer des conseils à travers ses jugements. Mais chargé d'appliquer la loi, le juge ne peut la modifier pour rendre conforme au droit un acte entaché d'irrégularité. Le face à face entre l'autorité locale et le représentant de l'Etat est donc inévitable aussi parce qu'il est nécessaire. Il introduit une relation humaine dans le jeu desséchant de la technique juridique. Il évite la crise, il est antipathogène, il prévient la maladie que représente tout contentieux »[3].

---

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 303.

[2] Pierre Kalck, président du T.A ROUEN, *Pouvoirs et politique du juge administratif en FRANCE,* in Journées d'études franco-grecques des 9.10 et 11 juin 1986, R.S.A.M.O, numéro spécial, P.P 68 et ss., cite par Sabine Martin, Thèse op.cit., p. 570.

[3] J. BOURDON, "*Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales en FRANCE",* in Journées d'études franco-grecques des 9. 10 et Il juin 1986. R.S.A.M.O. P.P 143 et ss. et notamment P. 150., cite par Sabine Martin, Thèse op.cit., p. 571.

Ce n'est que si l'autorité locale intéressée ne prend pas les mesures nécessaires qu'il appartient aux préfets de saisir le juge administratif. La saisine du tribunal administratif fonctionne donc comme un ultime recours, et bien souvent, c'est un « recours à coup sûr »[1].

Cependant, la fonction de conseil aux collectivités territoriales a suscité, récemment, des interrogations chez des auteurs. Latitia Janicot et Michel Verpeaux estiment ainsi que la fonction de conseil du représentant de l'Etat soulève des interrogations[2].

Pour eux, « la première concerne la compatibilité de celle-ci avec le principe de libre administration des collectivités territoriales »[3]. Ils ajoutent également qu'en « apportant son conseil, le représentant de l'Etat participe d'une certaine façon à la prise de décision, laissant ainsi craindre l'apparition d'une nouvelle forme de tutelle »[4]. Une autre interrogation, poursuivent-ils, porte sur « la valeur de ce conseil : il ne peut en aucun cas valoir certification de la légalité de l'acte de la collectivité territoriale, seul le juge étant compétent pour l'apprécier »[5].

Ce besoin de souplesse explique aussi, précisent-ils enfin, que « le préfet peut se désister devant le tribunal administratif »[6] et d'ajouter que les « observations préfectorales sont très nombreuses (un peu moins de deux cent mille par an) les déférés préfectoraux le sont peu (moins de deux mille par an) sans compter les désistements), alors que plusieurs millions d'actes sont soumis, à l'obligation de transmission »[7].

Au Mali, à défaut d'une analyse doctrinale, ce sont les articles 303 et 304 du code des collectivités territoriales qui prévoient « l'appui-conseil » ou le dialogue qui constitue un élément potentiel du contrôle permettant de modifier les actes des collectivités territoriales et de les rendre conformes à la légalité.

Dans tous les cas, l'appui-conseil s'exerce dans un nombre très élargi de domaines. Souvenons-nous, il est donné sur demande des collectivités territoriales : « l'appui-conseil est donné à la

[1] Sabine Martin, Thèse op.cit., p. 571.

[2] Laetitia Janicot et Michel Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Extenso, édition 2020, p. 254.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

demande de la Collectivité territoriale »[1]. Il peut être suscité également par le représentant de l'Etat[2].

La question va alors être de savoir quelle est la valeur juridique de la fonction d'« appui-conseil » du représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales ?

L'article 304 prévoit, on l'a dit, que « les avis, conseils et suggestions donnés par le représentant de l'Etat à la Collectivité territoriale ont un caractère consultatif ». Un conseil donné à une collectivité territoriale ne peut en aucun cas valoir attestation de la légalité de l'acte de cette collectivité territoriale, seul le juge est compétent pour l'apprécier définitivement.

Toutefois, ce besoin de souplesse s'explique aussi par le fait que le représentant de l'Etat ne saisit le tribunal administratif que lorsqu'il n'est plus quasiment sûr d'obtenir un traitement approprié, dans le délai imparti, à ces observations formulées[3]. Cela étant, le tribunal administratif peut aussi être saisi par une collectivité territoriale dans l'hypothèse de refus d'approbation.

Ainsi donc, le développement de l'exercice de la fonction de conseil auprès des collectivités territoriales peut constituer un élément potentiel du contrôle permettant de réduire le nombre des actes à déférer au tribunal administratif.

Paragraphe II : Le juge administratif, garant du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales

Si le représentant de l'Etat ne défère les actes des collectivités territoriales au tribunal administratif qu'il estime contraires à la légalité qu'à défaut de réponse dans le délai imparti[4] ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié à ses observations formulées[5], la saisine de la juridiction administrative reste la dernière option d'une part, contre les décisions de refus d'approbation du représentant de l'Etat pour les délibérations soumises à approbation et d'autre part, à l'encontre des délibérations non soumises à approbation, arrêtés et autres actes

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 304.

[2] Ibid.

[3] Autrement dit, le représentant de l'Etat ne saisit le juge que lorsqu'il est quasiment sûr d'obtenir l'annulation de l'acte litigieux de la collectivité territoriale incriminée.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[5] Ibid.

des autorités locales. Mais dans tous les cas, cette option exerce une influence directe sur les actes des collectivités territoriales.

Par conséquent, la juridiction administrative joue un rôle essentiel de garant de la légalité des actes des collectivités territoriales et sa fonction est essentielle : le juge tranche définitivement le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables[1]. Il veille au bon déroulement de l'instance et a le pouvoir d'ordonner les mesures nécessaires[2]. Ainsi, le juge administratif peut admettre ou pas le désistement du représentant de l'Etat dans son action contre les actes des collectivités territoriales qu'il estime contraire à la légalité. La même règle s'applique de façon identique lorsque le juge administratif est saisi par une collectivité territoriale pour contester la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat dans les cas des délibérations soumises à approbation préalable.

A. L'impossible désistement du représentant de l'Etat

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ne comporte aucune disposition expresse prévoyant le désistement du représentant de l'Etat. Il est, en revanche, prévu par le décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali. Il paraît donc opportun d'entamer cette partie de notre analyse par quelques repères conceptuels et d'ébaucher une description des régimes juridiques des désistements d'acte de procédure.

Par le désistement d'instance, la partie renonce à la procédure qu'elle a engagée au principal. Selon l'article 398 du décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, « le demandeur peut […] se désister de sa demande en vue de mettre fin à l'instance ». Le désistement d'instance est largement étendu, il est admis, en principe, en toutes matières[3]. Mais, sa validité semble être subordonnée au consentement du défendeur. C'est que prévoit l'article 399 du décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 : « le désistement n'est parfait que par l'acceptation du défendeur ».

Toutefois, l'acceptation n'est pas nécessaire si le défendeur n'a présenté aucune défense au fond ou fin de non-recevoir au moment où le demandeur se désiste[4]. Le juge peut ainsi déclarer

[1] Décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, article 12.

[2] Ibid., article 3.

[3] Décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, article 398.

[4] Ibid.

le désistement parfait lorsque « la non-acceptation du défendeur ne se fonde sur aucun motif légitime »[1].

Enfin, le désistement d'instance a ceci de particulier en ce qu'il n'emporte pas renonciation à l'action mais seulement l'extinction de l'instance[2].

Appliqué aux collectivités territoriales, le désistement, qui n'est pas prévu par la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, peut être considéré comme une situation dans laquelle le représentant de l'Etat demande au juge administratif de retirer le recours qu'il avait formé.

Pour les collectivités territoriales, ce désistement du représentant de l'Etat ne pose aucun problème particulier lorsqu'il intervient après que ces collectivités territoriales éventuellement incriminées aient répondu et apporté un traitement approprié aux observations formulées. Le déféré étant privé de sa raison d'être, il est illogique de déférer encore un acte conforme à la légalité devant le tribunal administratif.

Cependant, la solution logique apparaît bien être le maintien d'un déféré si le représentant de l'Etat juge illégal un acte local auquel les collectivités territoriales n'ont apporté aucune solution légale. Cette posture paraît conforme à l'esprit de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 qui, ainsi que nous l'analysions plus haut, oblige le représentant de l'Etat à « déférer » un acte qu'il « estime » contraire à la légalité. En effet, si l'on pouvait, à la limite admettre que le représentant de l'Etat soit libre de saisir ou non le juge administratif, il serait en revanche tout à fait choquant, qu'une fois la décision de déférer un acte considéré alors comme illégal, le représentant de l'Etat change d'avis et se désiste de son action, alors même que rien, sinon des raisons d'opportunité nécessairement suspectes, ne justifie un tel changement de décision. Un désistement en cours d'instance, qui ne serait justifié ni par la réformation ou l'annulation de la décision illégale par la collectivité territoriale, ni par la prise de conscience du préfet du caractère infondé du déféré, ne peut que jeter le trouble quant à la perception que ce dernier se fait de sa mission et de l'intérêt général.

Selon l'article 295 de la loi n°2917-051 du 02 octobre 2017, le représentant de l'Etat a l'obligation de déférer tout acte incriminé au tribunal administratif lorsqu'il fait face à un

[1] Décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, article 400.

[2] Décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, article 402.

« défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations » qu'il a formulées[1]. Ici, le déféré devient une action que le représentant de l'Etat malien n'est pas libre d'apprécier. De ce constat semble découler aussi la règle de non-désistement en cours d'instance[2]. Celle-ci n'est pas ouvertement affirmée par la loi n°2917-051 du 02 octobre 2017. Et, elle peut être en contradiction avec le décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, qui prévoit le désistement d'instance « en toutes matières »[3].

Toutefois, elle peut traduire un certain équilibre général du système qui veut que le représentant de l'Etat contrôle la légalité[4] des actes des collectivités territoriales. Celui-ci garde utilement le privilège de se prévaloir des moyens de légalité à l'encontre des actes locaux et de l'exercice en propre de la mission législative de protecteur de la légalité dont il est investi.

Il apparaît a priori que le représentant de l'Etat malien ne peut pas se désister en cours d'instance lorsque l'acte estimé illégal n'a fait l'objet d'aucune modification, dans le sens d'une mise en conformité avec la légalité. Entrent alors en scène les décisions territoriales contestées et éventuellement illégales dont le juge est désormais le seul à pouvoir en prononcer l'annulation. Il peut prononcer le sursis à exécution de l'acte attaqué[5]. Il peut faire droit à la demande du représentant de l'Etat si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué[6]. Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, « le Président du Tribunal administratif prononce le sursis dans les quarante-huit heures »[7].

En France, certains tribunaux ont, en ce qui concerne le désistement du préfet de son déféré en cours d'instance, estimé que le représentant de l'Etat français ne pouvait se désister d'un déféré préfectoral régulièrement formé. Le tribunal administratif de Lyon a, dans un arrêt du 6 février

[1] Loi n°2917-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[2] C'est-à-dire le fait d'interdire ou de ne pas prévoir, pour le représentant de l'Etat malien, la faculté de désister en cours d'instance lorsque l'acte local estimé illégal n'a fait l'objet d'aucune modification, dans le sens d'une mise en conformité avec la légalité. On peut supposer qu'il s'agit d'une obligation de maintien du déféré.

[3] Décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale du Mali, article 398.

[4] Loi n°2917-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

[5] Ibid., article 297

[6] Ibid.

[7] Ibid.

1984 précisé qu'« une fois épuisées les possibilités non contentieuses de suppression de l'illégalité, la solution logique apparaît bien être l'obligation pour le représentant de l'Etat de saisir le juge administratif : il est investi ici d'une mission de défenseur de la légalité qui ne saurait s'accommoder d'appréciations personnelles faisant place à l'opportunité. Le déféré est un recours dans l'intérêt de la légalité, le représentant de l'Etat n'a aucun intérêt personnel à faire valoir, il exerce un recours objectif »[1].

Cette même juridiction a dans le même sens, jugé dans un arrêt Commissaire de la République de l'Ardèche contre commune Fons, que face à un désistement illégal, le préfet est « tenu d'exercer à l'encontre des actes illégaux desdites autorités les pouvoirs qu'il tient de la loi du 2 mars 1982 et notamment d'utiliser la procédure […] de saisine du tribunal administratif […qu']il ne peut légalement se désister pour un motif d'opportunité d'un déféré régulièrement présenté comme devant la juridiction administrative tendant à l'annulation d'un acte illégal »[2].

La vision du tribunal administratif de Lyon semble indiquer que le juge ne saurait permettre le désistement du représentant de l'Etat que dans la mesure où l'acte déféré a été retiré ou du moins s'il a mis fin à l'illégalité dont il est entaché[3] ou si le déféré avait été introduit à tort, soit parce que le moyen invoqué était devenu inopérant, soit parce que l'acte contesté avait été retiré[4].

[1] T.A. Lyon 6 février 1984 et 10 juillet 1984, *A.J.D.A.*, 1984, pp. 570 et s. A.J.D.A, 1984, p. 570., note Chabanol Daniel ; Voir aussi, Marc Levy, *Le désistement du déféré du commissaire de la République*, *A.J.D.A.*, 20 mars 1985, p. 136.

[2]TA Lyon, 6 février 1984, COREP du département du Rhône c/ syndicat des transports en commun de la région lyonnaise, A.J.D.A. 1984.570, note Chabanol; TA Poitiers, 30 avril 1986, Corep de la Vienne c/ Commune de Vouneuil-sous-Briard; TA poitiers, 21 mai 1986, COREP de la Charente c/ OPHLM d'Angoulème, arrêts cités par J.-F. Lachaume dans sa note sous TA Poitiers, 30 avril 1985, Préfet, Corep des Deux-Sèvres c/ Commune de Rom, R.F.D.A. 1986.618., cités par Cécile Jebeili *Le déféré sur demande en question*, p. 9., publié le 12 avril 2013 ; https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-00812822, consulté le 21 octobre 2019.

[3]A Lyon, 10 juillet 1984, Corep de l'Ardèche c/ commune de Fons, prec.; TA Poitiers, 30 avril 1985, Préfet, COREP des Deux-Sèvres c/ Commune de Rom, cité par cité par Cécile Jebeili *Le déféré sur demande en question*, op.cit., p. 9., publié le 12 avril 2013 ; https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-00812822, consulté le 21 octobre 2019.

[4] CE, 16 juin 1989, Préfet des Bouches-du-Rhône c/ commune de Belcodène, R.512, R.F.D.A. 1989. 941, cité par Cécile Jebeili, op.cit., https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-00812822, consulté le 21 octobre 2019.

Cette décision « juridique et contentieuse » a pu être jugée « satisfaisante sur le plan des principes » par une partie de la doctrine française. Jean- François Lachaume considère notamment qu'il ne faut pas donner au représentant de l'Etat la possibilité de désister, puisque celui-ci « agit, en définitive, comme un véritable commissaire de la loi »[1].

Cependant, le Conseil d'Etat français n'a jamais confirmé ces positions, et a, au contraire, reconnu au préfet français le pouvoir de désister d'un déféré en cours d'instance. Dans un arrêt du 16 juin 1989, le Conseil d'Etat a ainsi donné acte au préfet des Bouches-Du-Rhône du désistement du déféré qu'il avait formé devant le tribunal administratif de Marseille : « Considérant que saisi par le préfet des Bouches-du-Rhône du désistement de son déféré tendant au sursis à l'exécution d'une délibération de la commune de Belcodène, le tribunal administratif de Marseille a statué sans tenir compte dudit désistement ; qu'il y a lieu, par suite, d'annuler le jugement attaqué et de donner acte au préfet des Bouches-du-Rhône du désistement de son déféré »[2].

Selon Cécile Jebeili, « la position du Conseil d'Etat s'explique par l'assimilation abusive du déféré préfectoral au recours en excès de pouvoir, impliquant une liberté d'action et postulant de ce fait pour une liberté de désistement »[3].

Ainsi, par un arrêt du 28 février 1997, le Conseil d'Etat français a rejeté la requête de la commune du Port : « considérant qu'en prévoyant à l'article 3 de la loi susvisée du 2 mars 1982 modifiée par la loi du 22 juillet 1982 que le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article 2-II de ladite loi qu'il estime contraires à la légalité, le législateur n'a pas entendu limiter la faculté qu'a le préfet, investi dans le département, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution de la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tous les actes des collectivités territoriales »[4].

---

[1] Jean-François Lachaume, *Remarques sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes autorités locales décentralisées,* in *R.F.D.A, 1985, n°4.*, pp. 529-540, p. 534.

[2] Conseil d'Etat, 10/ 9 SSR, du 16 juin 1989, 103661, mentionné aux tables du recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007751689/, consulté le 21 octobre 2020.

[3] Cécile Jebeili, *Le déféré sur demande en question*, op.cit., p. 9.,https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-00812822, consulté le 21 octobre 2019.

[4] Conseil d'Etat, Section, du 28 février 1997, 167483, publié au recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007976292, consulté le 21 octobre 2020.

Quels éléments d'appréciation du recours au déféré préfectoral faut-il retenir ?

Les appréciations semblent différentes selon qu'il s'agit du Mali ou de la France.

Au Mali, outre la présence de l'article 398 du décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant code de procédure civile, commerciale et sociale selon lequel « un demandeur peut, en toute matière, se désister de sa demande en vue de mettre fin à l'instance », le représentant de l'Etat, face à un acte local estimé illégal[1]voit son pouvoir renforcé par l'obligation qui lui est faite de maintenir son déféré. Il peut assortir éventuellement son recours par une demande de « sursis à exécution »[2]. La mission législative de protecteur de la légalité dont il est investi commande cette solution. Souvenons-nous, l'article 297 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit à cet effet, que le juge lui fait « droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué ».

En France, le préfet dispose « de la faculté et non de l'obligation de déférer au tribunal administratif »[3] tout acte faisant grief ou certains contrats d'une collectivité dans les deux mois pour lui demander si cet acte est légal ou non. Souvenons-nous ainsi que le Conseil d'Etat a annulé le jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 20 octobre 1988 pour n'avoir pas tenu compte du de la demande de désistement du déféré du préfet des Bouches-du-Rhône a formé[4].

Un rapprochement entre le droit malien et le droit français, qui peut conclure ces propos, se trouve dans la phase de mise en œuvre du déféré où le préfet ne peut utilement se prévaloir que des moyens de légalité à l'encontre d'un acte local.

Mais contrairement au Mali, la demande d'un désistement est admise par le juge français lorsque l'acte local incriminé a été rendu conforme à la légalité. C'est l'opinion du ministre de l'intérieur de la décentralisation française lorsqu'il affirmait qu'« en ce qui concerne le désistement, il apparaît que, si le commissaire est libre de désister de son déféré à tout moment, il ne le fait d'une façon générale que lorsque l'illégalité dont l'acte est entaché a été supprimée,

[1] « …et à défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations qu'il a formulées ». Loi n°2017-051, du 02 octobre 2017, op.cit., article 295 alinéa 3.

[2] Loi n°2017-051, du 02 octobre 2017, op.cit., article 297.

[3] Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, édition Dalloz, 2018, p. 710.

[4] Conseil d'Etat, 10/ 9 SSR, du 16 juin 1989, 103661, mentionné aux tables du recueil Lebon, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007751689/, consulté le 21 octobre 2020.

c'est-à-dire en particulier lorsque l'acte a été modifié ou rapporté ou lorsque le commissaire a acquis la conviction que l'acte n'était pas en réalité entaché d'illégalité contrairement à ce qu'une première analyse ou une des pièces transmises avait pu lui laisser penser »[1].

Au regard de ce qui précède, quel autre rôle le juge peut-il être amené à jouer pour garantir la légalité des actes des collectivités territoriales ?

B. L'arbitrage entre représentant de l'Etat et autorités territoriales

Le juge administratif peut être amené de deux façons à trancher et à dire s'il faut ou pas annuler un acte administratif local estimé illégal :

- Il est saisi par le représentant de l'Etat qui veut faire respecter les règles du jeu de la décentralisation par les collectivités territoriales[2].
- la saisine du juge est voulue par les autorités territoriales qui opposent un refus catégorique d'apporter un traitement approprié aux observations formulées par le représentant de l'Etat[3].

Le juge administratif peut aussi être saisi par une collectivité territoriale pour faire annuler la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat.

Entrent donc en scène les décisions administratives contestées et éventuellement illégales dont le juge est désormais le seul à en prononcer l'annulation.

Dans les régimes antérieurs, les actes soumis à approbation préalable ont force exécutoire à l'expiration qu'a l'issue de l'approbation de l'autorité de tutelle[4]. Ce rôle revenait à l'autorité de tutelle qui constatait également par écrit la nullité des décisions des autorités décentralisées qui sortaient du domaine de leurs compétences ou prises en violation des règles d'édiction[5]. Ce contrôle a priori avait pour avantage d'éviter la naissance de tout conflit lié à l'irrégularité des actes locaux. Les éléments contraires à la loi étaient supprimés des délibérations locales avant

[1]J.O. Deb. Senat, 2 août 1984, p. 1213., cité par Marc Ollivier, op.cit., p. 380.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[4] Ibid., article 231.

[5] Ibid., article 232.

même d'être communiqués aux habitants. L'irrégularité ou l'éventualité d'un conflit était ainsi neutralisée.

En 2017, la suppression de la plupart des actes de tutelle conduit aussi le juge malien à censurer, à la demande du préfet, les délibérations des collectivités territoriales.

En France, le tribunal administratif de Bastia a donné une belle illustration d'arbitrage récente (du conflit entre élus locaux et représentant de l'Etat) du juge administratif applicable à l'identique au Mali.

En effet, par jugement du 21 juillet 2016, sur déféré du préfet de la Corse-du-Sud, la seconde chambre du tribunal a annulé la délibération en date du 1er février 2014 par laquelle le conseil municipal de Cuttoli-Corticchiato avait décidé de demander, à tout futur acquéreur d'un logement neuf au lieu-dit Scaritatu, de justifier d'une résidence antérieure d'au moins 5 ans en Corse, suivant en ce sens les conclusions de son rapporteur public prononcées lors de l'audience publique du 23 juin dernier.

Le juge[1] a, en effet, considéré, sur le fondement des dispositions de l'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958 que la détermination des conditions d'accès à la propriété foncière constitue un principe fondamental du régime de la propriété. Ainsi, il a estimé qu'en instaurant un régime d'accès à la propriété fondé sur une durée de résidence, le conseil municipal de Cuttoli-Corticchiato était intervenu dans une matière réservée au législateur sans disposer d'une quelconque habilitation de ce dernier pour ce faire. Il a donc jugé que c'était à bon droit que le préfet de la Corse-du-Sud soutenait que ledit conseil municipal ne pouvait imposer des conditions de mise en œuvre du régime de propriété n'apparaissant dans aucun texte de loi. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du déféré, le Tribunal a jugé que le préfet de la Corse-du-Sud était fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération litigieuse[2].

Le jugement en date du 16 mars 2017 illustre également le conflit politique à la base de la saisine du juge administratif.

[1]Après avoir écarté les fins de non-recevoir présentées par la commune en défense, le tribunal a annulé la délibération déférée en se fondant sur un unique moyen soulevé par le préfet.

[2] En ce sens, voir bastia.tribunal-administratif.fr, consulté le 22 octobre 2019.

En effet, par un jugement, n° 16-730 et 16-954[1], le tribunal de Bastia a annulé un permis de construire délivré le 31 mars 2016 par le maire de Calvi afin d'édifier une maison d'habitation et une piscine sur un terrain cadastré section AE, parcelle 5 au motif, notamment, que le projet en litige était situé dans une coupure d'urbanisation prévue par le Padduc[2].

Avant la décentralisation territoriale[3], de tels conflits ne pouvaient pas naître, les éléments contraires à la loi étant supprimés de la délibération par le représentant de l'Etat avant même d'avoir pu être communiqués aux citoyens. De plus le représentant de l'Etat était le maître d'œuvre de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ou plans d'occupation des sols, il les arrêtait, les publiait et les approuvait, rendant du même coup les arbitrages nécessaires, soit entre les communes couvertes par un même schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, soit s'agissant, d'un plan d'occupation des sols, entre la commune et tel ou tel service de l'Etat[4].

Avec les lois n°2017-051 et 052 et 053 du 02 octobre 2017, les collectivités territoriales participent à l'élaboration, et à la gestion des schémas d'aménagement des territoires locaux[5]. Mais tout schéma d'aménagement du territoire de collectivités doit être en cohérence avec celui de l'Etat.

En cas de conflit, et une fois épuisées les voies de conciliation, il appartient au juge de régler les conflits. Ces litiges-là placent le juge au « cœur politique »[6] de la décentralisation territoriale malienne.

---

[1] Voir, http://bastia.tribunal-administratif.fr/A-savoir/Communiques/Par-4-jugements-en-date-du-16-mars-2017-le-Tribunal-a-apprecie-la-legalite-de-documents-d-urbanisme-au-regard-du-Padduc, consulté le 22 octobre 2019.

[2]Le préfet soutenait que le permis méconnaissait l'article L. 111-11 et L.121-8 du code français de l'urbanisme relatifs notamment au délai des travaux d'électrification à la charge de la commune et la contribution du pétitionnaire n'étant pas connus ; et les articles L.121-8 et suivants du code de l'urbanisme relatifs à la loi littoral, y compris dans les espaces proches du rivage, le terrain d'assiette du projet étant situé à 185 mètres de la limite haute du rivage de la mer, était bordé dans sa quasi-totalité par des parcelles vierges et est en discontinuité avec l'urbanisation existante ; le projet n'était pas justifié par l'exercice d'activités économiques justifiant la proximité immédiate de la mer ; le terrain d'assiette avait fait l'objet d'un certificat d'urbanisme négatif le 5 janvier 2015.

[3] Au Mali comme en France.

[4] Voir article 7 du décret n°05-115/P-RM du 9 mars 2005 fixant les modalités de réalisation des différents types d'Operations d'urbanisme.

[5] Voir Code des collectivités territoriales, les articles 22, 95 et 163, op.cit.

[6] Sabine Martin, op.cit., p. 596.

SECTION II : Les conséquences de la réforme du contentieux administratif sur les juridictions administratives en tant que juge des déférés des représentants de l'Etat.

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales prévoit que le représentant de l'Etat défère l'acte incriminé au tribunal administratif[1]. Elle prévoit également que les collectivités territoriales peuvent « déférer au tribunal administratif la décision de refus d'approbation »[2].Cette réforme n'est pas sans comporter des conséquences pour l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs qui sont désormais au centre de la procédure de contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales.

Afin de permettre un meilleur fonctionnement de justice administrative, le législateur malien de 2018 a adopté la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs.

Paragraphe I : La création des tribunaux administratifs

Après une présentation générale du régime mis en place, on s'intéressera plus particulièrement aux hypothèses qui concernent successivement les attributions des tribunaux administratifs et les juridictions compétentes en matière budgétaire

A. Généralités

Souvenons-nous, au lendemain de son accession à l'indépendance, le Mali ne disposait que de deux ordres juridictionnels distincts : une cour d'Etat et une cour suprême. Cette organisation juridictionnelle mise en place était prévue à la fois par la Constitution du 22 septembre 1960 et la loi 61-55 ANRM et 61-56 ANRM du 15 mai 1961.

En effet, la Constitution du 22 septembre 1960 consacrait l'existence d'une Cour d'Etat en tant qu'institution de la République du Mali. Son organisation et ses modalités de fonctionnement étaient fixées par la loi 61-56 ANRM du 15 mai 1961 aux termes de laquelle elle comptait trois sections : une section constitutionnelle, une section du contentieux et une section des comptes.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[2] Ibid., article 294.

La section du contentieux était le tribunal administratif de droit commun qui connaissait en «premier ressort des litiges d'ordre administratif élevés à l'occasion d'un acte passé au nom du Gouvernement ou des litiges nés de l'exécution d'un service public dépendant du Gouvernement ou des Collectivités publiques, des élections aux assemblées des collectivités locales ou autres assemblées de gestion, d'organismes dépendant de l'Etat, d'une manière générale sauf exceptions prévues par les textes, de tout litige qui entre dans le contentieux administratif notamment des recours dirigés contre les décisions des diverses autorités administratives, des recours en interprétation et des recours en interprétation de la légalité de ces actes»[1].

A côté de la Cour d'Etat, la loi 61-55 ANRM du 15 mai 1961 fixant l'organisation judiciaire en République du Mali avait institué une cour suprême, une Cour Suprême structurée en une section judiciaire et une section administrative. La section judiciaire traitait de toutes les juridictions de l'ordre judiciaire : justice de paix à compétence étendue, tribunaux de première instance, tribunaux de commerce, tribunaux pour enfants, tribunaux du travail, cour d'appel. Elle connaissait en cassation des décisions rendues par la cour d'appel[2].

Tribunal administratif fondamental, la section administrative cumulait tous les degrés de juridiction : juge de 1er et second degrés, juge d'appel, juge de cassation. Aussi, elle était juge d'appel des décisions rendues par la section du contentieux en certaines matières.

Après quelques années de coexistence difficile entre la Cour d'Etat et la Cour suprême, la première fut supprimée par la loi constitutionnelle n°65-1/ AN RM du 13 mars 1965 et remplacée par la seconde au rang des institutions de l'Etat. Restructurée à la faveur de la loi n°65-2/ ANRM du 13 mars 1965, elle comptera jusqu'en 1992 quatre sections : la section constitutionnelle ; la section judiciaire ; la section administrative ; la section des comptes[3].

[1] Loi 61-55 ANRM du 15 mai 1961 fixant l'organisation judiciaire en république du Mali, article 9.

[2] Baba Berthe, article, *L'organisation juridictionnelle du Mali,* p. 2.,https://www.ahjucaf.org/sites/default/files/M.%20Baba%20BERTHE.pdf, consulté le 23 octobre 2020.

[3] Baba Berthe, article, *L'organisation juridictionnelle du Mali,* p. 2.,https://www.ahjucaf.org/sites/default/files/M.%20Baba%20BERTHE.pdf, consulté le 23 octobre 2020.

Mais, il faut attendre la loi n°94-006 du 18 mars 1994 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des Tribunaux Administratifs[1] pour voir ces juridictions être créées dans le ressort judiciaire des Cours d'Appel de Kayes, Bamako et Mopti. Au total, trois tribunaux Administratifs se partagent l'ensemble du territoire malien, soit en moyenne un Tribunal pour près de 400.000 km² et 3.000.000 d'habitants.

La loi n°94-006 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs fait de ces derniers les juridictions administratives de droit commun, sous réserve des dispositions relatives à la loi organique de la Cour Suprême. La Section Administrative de la Cour Suprême est ainsi juge d'appel de droit commun de toutes les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux administratifs, conformément à l'article 41 de la loi la loi 88-39/AN-RM du 16 décembre 1988 portant sur l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle.

L'organisation des tribunaux administratifs comprenait donc : un président, des juges administratifs, un ou plusieurs commissaires de gouvernement, un greffier et un commissaire du gouvernement qui conclue toutes les affaires.

A partir des développements qui précèdent, on peut constater que l'organisation juridictionnelle postcoloniale du Mali n'est pas sans susciter une inquiétude ou une préoccupation devant l'importance des éventuels stocks d'affaires susceptibles d'être en instance devant les tribunaux administratifs.

On suppose, en absence de données officielles disponibles, qu'avec l'avènement de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste, les recours formés devant eux, sont susceptibles de se multiplier.

Face à des éventuelles situations contentieuses, un Etat de droit ne peut que prévoir des dispositifs qui permettent d'enrayer la tendance à l'engorgement du prétoire administratif.

Une réforme du contentieux administratif était donc nécessaire. Il fallait, en effet, éviter les éventuels dénis de justice et, permettre aux tribunaux administratifs de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

[1]…,modifiée par la loi n°95-057 du 03 août 1995 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des Tribunaux Administratifs**.**

L'adoption par l'assemblée nationale de la loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle et, plus tard, de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs ne constitue donc pas en elle-même une surprise. Ces lois semblent répondre parfaitement à la nécessité de désengorger le prétoire administratif malien.

Depuis le 23 septembre 2016, la Cour Suprême du Mali comprend : « la Présidence ; - les Sections ; le Parquet général ; le Greffe ; le Bureau de la Cour ; l'Assemblée générale ».

Les sections sont composées de la section judiciaire[1], la section administrative de la Cour Suprême[2] et la section des comptes[3]

Quant à la juridiction administrative malienne de droit commun, elle comprend, pour la première fois de son histoire : « un Président ; - un Vice-président ; - des Juges Rapporteurs ; - un Premier rapporteur public ; - des Rapporteurs publics »[4]. Viennent ensuite des greffiers : un « Greffier en Chef, responsable du Greffe ; - des Greffiers en Chef ; - des Greffiers ; - des Secrétaires des Greffes et Parquets »[5].

[1]... présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire de grade exceptionnel, loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 36. Selon l'article 87 de cette loi « *la Section Judiciaire est le juge suprême de toutes les décisions rendues en matière civile, sociale, pénale et commerciale par les juridictions de la République, excepté le contentieux des actes uniformes de l'OHADA. Elle est également compétente pour les décisions rendues en matière de conflits collectifs du travail par les conseils d'arbitrage. Elle contrôle la légalité des décisions contre lesquelles il n'existe pas d'autres voies ordinaires de recours* ».

[2]…présidée par un magistrat de l'ordre administratif de grade exceptionnel, nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Président de la Cour Suprême., loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016, op.cit., article 43.

[3] La section des comptes est dirigée par un fonctionnaire de la catégorie A de classe exceptionnelle, nommé par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du président de la cour suprême., loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016, op.cit., article 55.

[4] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 4.

[5] Ibid.

La hiérarchie d'un tribunal administratif est formée du « Président »[1], qui est malgré son titre de « chef de la juridiction »[2], remplacé dans la plénitude de ses attributions, « en cas d'absence ou d'empêchement »[3], « par le vice-président, à défaut, par le Juge le plus gradé suivant l'ordre de préséance établi conformément aux dispositions du statut de la magistrature »[4]. Viennent ensuite, un greffier en chef, responsable du greffe, qui « coordonne l'activité du greffe et gère les consignations »[5].

Selon l'article 6 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, « sous réserve des dispositions en matière de référés, les jugements du Tribunal administratif sont rendus par un président et deux juges administratifs. Les audiences du Tribunal administratif sont tenues avec l'assistance d'un greffier et en présence d'un rapporteur public qui conclut sur toutes les affaires. En cas de nécessité et sur demande du président du Tribunal administratif, le président de la Cour administrative d'appel peut, par ordonnance, désigner un juge ou un rapporteur public en vue de compléter une formation de jugement du Tribunal administratif ».

Un premier constat peut être fait : le nombre de juges rendant les jugements administratifs prévues par la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs devient plus important. Cela, dans l'avenir, peut avoir une portée considérable, car le fait qu'il y ait désormais plus de juges et d'audiences des tribunaux administratifs permet de répondre efficacement, dans un régime démocratique, aux prérogatives légitimes de l'intérêt général, de préserver les droits des individus et de relever ces défis qui participent à son essence même.

B. Les attributions des tribunaux administratifs

L'étude des attributions des tribunaux administratifs nous permettra de constater que sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif[6].

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 5.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 5.

[5] Ibid.

[6] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 7.

Depuis la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, les compétences des tribunaux administratifs pour connaître des recours formés contre les autorités administratives sont nombreuses.

En effet, les tribunaux administratifs connaissent , en premier ressort, des « recours en annulation, pour excès de pouvoir, dirigés contre les décisions des autorités administratives régionales, locales et communales ; - des recours en interprétation et en appréciation de légalité de ces décisions ; - des déférés en annulation ou en réformation, présentés par le ministre chargé de l'administration du territoire ou le représentant de l'Etat, dans le cercle, la région ou le district, contre les actes des collectivités territoriales sous leur tutelle ; - des demandes en décharge ou en réduction présentées en matière fiscale, par les contribuables, dans les conditions fixées par le règlement financier »[1].

Au regard de ce qui précède, on constate que la plupart de ces recours[2] sont un contrôle juridictionnel des actes des collectivités territoriales qui consiste en la vérification de leur légalité[3].

On constate également que les tribunaux administratifs maliens ne peuvent statuer qu'en premier ressort sur les recours en annulation, pour excès de pouvoir, contre les décisions des représentants de l'Etat et les déférés en annulation ou en réformation, présentés par le ministre chargé de l'administration du territoire ou les représentants de l'Etat, dans le cercle, la région ou le district. En effet, ainsi que le prévoit l'article 7 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, « Sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, les Tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif » au Mali. Autrement dit, ils statuent en premier ressort à charge d'appel devant la Cour administrative d'appel. C'est ce que prévoit l'article 63 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 « les décisions du Tribunal administratif peuvent être attaquées par voie d'appel devant la Cour administrative territorialement compétente »[4].

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 7.

[2] …formés par le représentant de l'Etat contre les décisions des autorités locales.

[3] Loi n°2017-051 du 02 octobre, op.cit., article 292.

[4] Et l'article 63 de cette loi de disposer que « le délai d'appel est de deux (02) mois. Il court à compter du prononcé du jugement qui est rendu contradictoirement ».

Toutefois, on observe que le recours en interprétation contre les jugements « définitifs obscurs ou ambigus »[1] sont portés devant les tribunaux administratifs[2]. Ce recours « doit être introduit dans les mêmes formes que la requête introductive d'instance », qui, rappelons-le, se fait par voie d'une requête timbrée et rédigée dans la langue officielle[3]. L'exercice du recours en interprétation n'est soumis au respect des conditions de délai tant que la décision dont l'interprétation est demandée n'a pas été exécutée[4]. Une fois la décision exécutée, le recours devient sans objet[5]. Les décisions en interprétation sont susceptibles de voies de recours[6].

Il faut ajouter que les litiges concernant les élections communales, de cercles et régionales continuent à relever des tribunaux administratifs. Ceux-ci sont donc juges de droit commun du contentieux administratif et connaissent ainsi du « contentieux relatif aux résultats de l'élection des organes délibérants et des organes exécutifs des collectivités territoriales ainsi que celle des organismes publics à caractère professionnel »[7]. Les appels concernant les jugements des tribunaux administratifs relatifs aux résultats de l'élection des organes des collectivités territoriales continuent à relever de la « cour administrative d'appel »[8].

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 65.

[2] Ibid., article 65.

[3] Selon l'article 8 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, la requête introductive d'instance doit sous peine d'irrecevabilité : « *porter la signature de la partie ou de son représentant dûment désigné ; contenir l'exposé sommaire des faits, moyens et conclusions et être accompagnée, le cas échéant, de la copie de la décision attaquée ; mentionner en outre, la date, l'indication de la dénomination, les nom, prénoms, profession, domicile du demandeur ; les nom, prénoms, domicile du défendeur et/ ou l'intervenant forcé et contenir l'énumération des pièces qui y sont jointes en forme de bordereau de pièces.*

Les mémoires en défense et observations doivent être signés dans les mêmes conditions ».

Et pour l'article 9 de cette loi **« *l**a requête introductive d'instance et les pièces concernant les affaires sur lesquelles le Tribunal administratif est appelé à statuer doivent être déposées au greffe du tribunal* ».

[4] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 65.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 7.

[8] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 112.

Par ailleurs, les tribunaux administratifs sont juges de droit commun des « litiges relatifs aux avantages pécuniaires ou statutaires des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales ; - des litiges relatifs à la sécurité sociale, à l'aide sociale ou à la protection sociale des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales relevant de la caisse malienne de sécurité sociale et bénéficiant de leurs prestations à partir des centres régionaux de sécurité sociale ; - des litiges relevés à l'occasion de l'exercice d'une action récursoire contre les agents de l'Etat et des collectivités territoriales ; - des litiges en responsabilité dirigés contre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics autres que les établissements publics industriels et commerciaux, en raison des dommages nés de leurs activités et travaux ; - des litiges d'ordre administratif relevés à l'occasion d'un acte passé au nom du Gouvernement ou de ceux nés de l'exécution d'un service public dépendant du Gouvernement ou des collectivités publiques; - des litiges nés de l'exécution des contrats, marchés publics et délégations de services publics de l'Etat et des collectivités territoriales dans les conditions fixées par le code des marchés publics ; - des litiges relatifs aux contraventions de grande voirie ; - d'une manière générale, tout litige qui entre dans le contentieux administratif »[1].

En application de l'article 7 de la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, les tribunaux administratifs sont donc, « en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif ».

En conséquence, toutes « les décisions d'un Tribunal administratif peuvent être attaquées par voie d'appel devant la Cour administrative territorialement compétente »[2]. Ainsi donc, les cours d'appel sont compétentes pour connaître des appels formés contre les jugements des tribunaux administratifs statuant sur les déférés préfectoraux introduits contre les actes non règlementaires individuels ou collectifs des autorités locales, c'est-à-dire les actes concernant les agents des collectivités territoriales, les actes pris dans le domaine de l'urbanisme, de la police etc ...

Au regard du développement qui précède, on constate que la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs apporte une innovation inédite : l'appel de jugements des tribunaux devant les cours d'appel. Cet appel relevait de la compétence la section administrative de la Cour Suprême sous la loi n°94-006 du 12 Mars 1994,

[1] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 7.

[2] Ibid., article 63.

portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs modifiée par celle de n°95-057 du 03 août 1995.

Aujourd'hui, la section administrative, qui n'est plus juge d'appel, demeure compétente pour connaître en premier et dernier ressorts « des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets, arrêtés ministériels ou interministériels et les actes des autorités administratives nationales ou indépendantes »[1]. En effet, la section administrative de la Cour Suprême « est le juge suprême de toutes les décisions rendues par les juridictions administratives inférieures ainsi que des décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs à caractère juridictionnel »[2]. Elle statue sur « les pourvois en cassation dirigés contre les décisions des Cours Administratives d'Appel »[3].

Ainsi, les jugements rendus sur déféré préfectoral relève de trois juridictions différentes : les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, les cours d'appels juge d'appel, et la section administrative compétente pour connaître en premier et dernier ressorts, tous les recours « pour excès de pouvoir dirigés contre les décrets, arrêtés ministériels ou interministériels et les actes des autorités administratives nationales ou indépendantes ;- des recours dirigés contre les décisions rendues par les organismes administratifs à caractère juridictionnel ;- des recours en interprétation et des recours en appréciation de la légalité des actes dont le contentieux relève de la Section »[4].

C. Les juridictions compétentes en matière budgétaire

Le contrôle juridictionnel des comptes relève de la compétence de la Section des comptes de la Cour Suprême.

Cette Section est, on l'a dit, « présidée par un fonctionnaire de la catégorie « A » de classe exceptionnelle, nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Président

[1] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 111.

[2] Ibid., article 110.

[3] Ibid., article 112.

[4] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 111.

de la Cour Suprême »[1] . Elle est composée des conseillers, de conseillers référendaires, des auditeurs[2]. Tous ces conseillers sont nommés par décret pris en conseil des ministres parmi « les fonctionnaires de la catégorie « A » de classe exceptionnelle ou de première classe, sur proposition du Président de la Cour Suprême »[3].

Les Conseillers référendaires sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres parmi les fonctionnaires de première classe ou de deuxième classe, sur proposition du Président de la Cour Suprême[4].

Les auditeurs sont recrutés sur concours parmi les titulaires d'un diplôme de niveau équivalent au moins à la maîtrise en économie, en gestion ou en finances publiques. En cas d'absence ou d'empêchement, « le Président est remplacé par le Président de Chambre le plus ancien. Les Présidents de Chambre sont nommés par le Président de la Cour Suprême sur proposition du Président de la Section des Comptes »[5].

La loi ne donne aucune indication sur la manière dont sont nommés les autres conseillers. On suppose qu'ils sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Président de la Cour Suprême[6].

Par ailleurs, la Section des Comptes comprend plusieurs chambres qui interviennent dans le contrôle des opérations financières des collectivités territoriales et les administrations centrales de l'Etat. Il s'agit de la « Chambre de contrôle et de jugement des opérations financières des Institutions de la République et des administrations de l'Etat, la Chambre de contrôle et de jugement des comptes des collectivités territoriales, la Chambre de contrôle et de jugement des comptes des organismes personnalisés, et de la Chambre de contrôle des programmes et projets

[1] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 55.

[2] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 55.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Tout comme la nomination du président de la section Administrative de la Cour Suprême nommé par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Président de la Cour Suprême. Voir Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016, op.cit., article 43.

de développement financés sur ressources intérieures et extérieures ». En outre, elle comprend, en outre, une Chambre non permanente de discipline financière et budgétaire[1].

La Section des comptes siège « soit en formation de jugement ;- soit en formation de contrôle ; - soit en formation consultative »[2]. Elle se réunit en formation de jugement « soit en Chambre ; - soit en Chambres réunies »[3] . Selon l'article 62 de la loi n°2016-046 du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle « les formations de jugement au niveau des Chambres ne peuvent délibérer valablement qu'avec trois membres, le Président y compris. Elles siègent en présence du représentant du Ministère public avec l'assistance d'un Greffier en chef ou d'un Greffier ».

L'analyse de l'organisation de la Section des comptes nous permet de constater, que cette Section est la juridiction des comptes et la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques en République du Mali[4].

Elle juge, ainsi, notamment : « les comptes des comptables publics de deniers et sanctionne les fautes de gestion »[5] vérifie « la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du Budget d'Etat et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles ;- contrôle les comptes de matières des comptables publics de matières ;- examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière dans lesquels l'Etat ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier »[6], vérifie et apprécie « la sincérité des visas des contrôleurs financiers sur les documents administratifs et de gestion » ; peut, à tout moment, exercer « tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale ou du Président de la Cour Suprême »[7].

D'une manière générale, « la Section des Comptes contrôle sur pièces et sur place la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques, et s'assure

[1] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 op.cit., article 57.

[2] Ibid., article 61.

[3] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 op.cit., article 62.

[4] Ibid., article 115.

[5] Ibid., article 116.

[6] Ibid.

[7] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 op.cit., article 116.

du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics ou tout autre organisme dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la Section des Comptes, détiennent, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital social »[1].

Les contrôles dévolus à la section des comptes visent à déceler toutes les irrégularités ou infractions par rapport « aux normes juridiques et de gestion en vigueur, de manière à permettre, dans chaque cas, de procéder aux corrections nécessaires ; - engager la responsabilité des personnes en cause, obtenir réparation et décider des mesures propres à prévenir pour l'avenir la répétition de tels manquements ; - favoriser la transparence de la vie économique et des procédures publiques »[2].

Paragraphe II : La conciliation devant la juridiction administrative

La loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs au Mali est l'occasion de rappeler les principes de règlement à l'amiable devant le juge et de présenter les mesures qui instaurent une procédure de règlement amiable préalable en matière de litiges soumis au juge administratif.

Le règlement amiable, mode de règlement des litiges, fait ainsi son entrée officielle dans le droit administratif malien. C'est que, comme tout juge, le juge administratif exerce un double office : apaiser un litige et dire le droit. De ce fait, il existe, au Mali, deux sortes de règlements des actions des collectivités territoriales : le règlement amiable entre les mains du juge, prévu par le législateur de 2018 et la conciliation administrative.

Rappelons pour commencer le cadre du règlement amiable devant le juge administratif.

A. Le cadre du règlement amiable

Le règlement amiable est un mode alternatif de règlement des différends instauré, en matière de litige administratif, par la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et

[1] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 op.cit., article 116.

[2] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, article 118.

fonctionnement des tribunaux administratifs. C'est l'un des incidents[1] qui interrompt[2]la procédure juridictionnelle. Il fait suite à une intervention « admise de la part de ceux qui ont intérêt au règlement du litige pendant devant le Tribunal administratif »[3].

Selon l'article 43 loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs « sous réserve des procédures d'urgence et des cas où le tribunal doit vider sa saisine dans un délai déterminé, lorsqu'une partie […] envisage d'entreprendre un règlement amiable de l'affaire, elle peut adresser au Président du tribunal une demande de sursis à statuer ». L'intérêt de la demande du règlement amiable est de parvenir à un accord, qui peut être apprécié par le juge administratif et lui donner force exécutoire. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 43 de la même loi n°2018-031 du 12 juin 2018 précise également que « la continuation de l'instance peut être demandée par toute autre partie au Président du tribunal qui l'apprécie et décide de la suite à donner ».

De ce qui précède, le président du tribunal apparaît comme un médiateur qui assure la mission du règlement amiable.

Attention, un tel mode de règlement des litiges est différent de la médiation française devant le juge administratif français.

Il l'est, pour l'essentiel, en ce que la loi malienne n°2018-031 du 12 juin 2018 parle de « règlement à l'amiable » et non de « médiation ».

Il l'est en ce que les parties de la médiation française font intervenir un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction. Lisons l'article L.213-1 à L.213-10 et R.213-1 à R.213-9 du Code de justice administrative (CJA) français : la médiation « s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction ». L'article R.213-1 précise également qu'elle porte « sur tout ou partie d'un litige ». La médiation

[1] La notification du décès ou de la dissolution d'une personne morale au procès entraine la suspension de l'instance lorsque l'affaire n'est pas en état d'être jugée. Voir loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 40.

[2] Ibid., chapitre IV : Les incidents de procédure, section II : Des interruptions et des reprises d'instances.

[3] Ibid., article 34.

française fait intervenir soit un tiers, soit le juge là où le règlement amiable ne fait intervenir que le juge au Mali.

Au Mali, l'article 43 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs[1] prévoit donc le mode de recours au règlement amiable à l'initiative des parties.

Tel qu'il est rédigé, l'article 43 de la loi malienne n°2018-031 du 12 juin 2018 demeure assez général.

Le règlement amiable doit être engagé à l'initiative des parties en demandant au président du tribunal administratif de procéder à un « sursis à statuer ».

Dans cette hypothèse, si les parties décident de procéder à un règlement amiable en amont du jugement, le président du tribunal dispose, « sous réserve des procédures d'urgence et des cas où le tribunal doit vider sa saisine dans un délai déterminé »[2], d'un large pouvoir de déterminer s'il y a lieu d'accepter ou pas la demande de sursis.

Toutefois, on l'a dit, « la continuation de l'instance peut être demandée par toute autre partie au Président du tribunal »[3]. Dans ce cas, le président du tribunal l'apprécie et « décide de la suite à donner »[4]

On constate que les tribunaux administratifs disposent ainsi d'un pouvoir totalement discrétionnaire d'exercer ou de refuser d'exercer la mission de règlement amiable ouverte par la loi malienne n°2018-031 du 12 juin 2018 : si, en absence d'une disposition de la loi, un procès-verbal de conciliation est dressé à l'issue du règlement amiable, on suppose qu'il aura force exécutoire. Mais, aucun règlement amiable ne semble possible lorsque le président du tribunal décide de continuer la procédure[5].

[1] …qui a expressément conféré aux tribunaux administratifs maliens la mission de règlement à l'amiable…

[2] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, article 43.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Si le président du tribunal administratif décide de continuer la procédure et de faire le jugement, il arrête alors le rôle de l'audience. Il l'affiche en un lieu habituel accessible aux usagers du service et communiqué aux juges et rapporteurs publics. La date de l'audience est notifiée aux parties ou à leurs mandataires par voie de convocation, d'au moins sept jours avant l'audience. La délibération est secrète. Mais, le jugement est prononcé publiquement. Il est motivé. Il est notifié par les soins du greffier en chef, responsable du greffe, à toutes les parties en cause par

Toutefois, il semble qu'en matière administrative, les procédures de règlement amiable sont prévues et développées pour répondre à des besoins inédits : contribuer à l'apaisement des rapports sociaux et à la régulation d'une demande de justice de plus en plus forte et diverse.

Plusieurs facteurs montrent que les règlements amiables sont susceptibles de répondre aujourd'hui à ces besoins inédits.

En effet, ainsi que l'affirmait Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État français, dans un discours[1]du 17 juin 2015fait à l'occasion du colloque organisé par le Conseil d'État français, en partenariat avec l'Ordre des avocats de Paris et le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME – France) à la Maison du Barreau de Paris, « lorsque des personnes entrées en conflit sont appelées à se côtoyer durablement : le « rituel judiciaire » apparaît alors peu adapté à l'apaisement des relations entre un agent et son service, ou entre un usager et son administration de proximité »[2].

Le règlement amiable peut alors permettre, dans l'hypothèse d'une difficulté entre le représentant l'Etat et les collectivités territoriales, d'arriver à des solutions amiables.

Un autre facteur justifiant un renforcement des procédures amiables réside dans l'impératif d'une bonne administration de la justice[3]. En effet, toute institution judiciaire peut être affectée par le phénomène de l'inflation du contentieux[4]. Avec l'accroissement des compétences des collectivités, les transferts de compétence des collectivités territoriales aux établissements publics de coopération intercommunale n'échapperont pas aux litiges qui seront pendant devant les tribunaux administratifs[5]. Aussi, il est possible de supposer ou de prévoir que les questions institutionnelles relatives aux collectivités, les questions domaniales relatives aux collectivités, la fonction publique territoriale, les marchés et contrats locaux, ou encore l'urbanisme et

la voie administrative ou postale ou par ministère d'Huissier.Voir Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, les articles 45, 49, 50 et 51.

[1] …applicable à l'identique au Mali

[2] Jean-Marc Sauvé, *La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative*, publié le 17 juin 2015, https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-mediation-et-la-conciliation-devant-la-juridiction-administrative#_ftnref1, consulté le 24 octobre 2020.

[3] Ibid.

[4] Christianne Loyer-Larher, *L'inflation du contentieux*, https://www.persee.fr/doc/juro_0243-9069_1985_num_9_4_3101

[5] Souvenons-nous, il y a trois tribunaux administratifs au Mali.

l'aménagement feront l'objet d'une augmentation des contentieux portés devant les tribunaux administratifs.

Le droit français, qui inspire le Mali, fournit de statistiques suffisantes dans ces matières. Parlant des questions domaniales relatives aux collectivités et de la fonction publique territoriale française, le rapport d'information n° 300 (2011-2012) de Jacques Mézard, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé au Sénat français le 25 janvier 2012 dit que « le nombre total des affaires relatives à ces matières (hors référés) a augmenté de 25 % en dix ans, passant de 16 386 en 2001 à 20 529 en 2010 »[1] ; mais que **«** les déférés préfectoraux ayant diminué dans leur ensemble durant cette période, de 1 509 en 2000 à 942 en 2010 » que « cette augmentation s'explique bien par un accroissement des recours des particuliers dans ces domaines, avec un taux de satisfaction proche de la moyenne (29 % en 2010, la moyenne générale s'élevant à 30 %) »[2].

Dans le domaine des « marchés et contrats des collectivités locales, le rapport confirme également que « le contentieux a augmenté de 43 % en dix ans, passant de 1 511 affaires enregistrées (hors référés) en 2001 à 2 157 en 2010 »[3].

Le rapport de conclure que « les affaires menées par des particuliers à l'encontre d'actes pris par les collectivités se sont multipliées de manière considérable »[4] confirme « un risque d'une judiciarisation excessive »[5].

Au Mali, s'il semble trop tôt de parler de statistiques sur l'évolution du contentieux en recours pour excès de pouvoir concernant des actes pris par les collectivités territoriales, il est fort possible qu'avec l'accroissement des compétences des collectivités territoriales analysées plus haut, le nombre des affaires à enregistrées dans les tribunaux administratifs augmenteront. Or, ainsi que le disait le français Jean-Marc Sauvé, « la qualité des décisions de justice doit être maintenue, sans alourdir à l'excès la charge de travail des magistrats et des agents de greffe »[6].

[1] Jacques Mézard, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'état sur les collectivités territoriales*, p. 46.

[2] Jacques Mézard, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'état sur les collectivités territoriales*,op.cit., p. 46.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Discours applicable à l'identique au Mali. Voir Jean-Marc Sauvé, *La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative*, publié le 17 juin 2015, op.cit., consulté le 24 octobre 2020.

Les modes alternatifs de « règlement amiable » des litiges offrent à cet égard un instrument de prévention des contentieux[1].

Certains litiges pourront trouver solution dans le cadre des mesures utiles prescrites par le juge administratif. En effet, l'article 24 de loi n°2018-031 du 12 juin 2018 permet au président du tribunal administratif de prescrire dans le cadre référés administratifs[2], toutes mesures utiles d'expertise ou d'instruction sans que, désormais soit exigée la condition d'urgence : « sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public, le Président du Tribunal administratif ou le juge qu'il aura désigné peut, sur simple requête, désigner un expert pour constater sans délai des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant les juridictions administratives. Avis en est donné directement aux défendeurs éventuels. Aussi, sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public, le Président du Tribunal administratif ou le juge qu'il aura désigné peut ordonner toutes mesures utiles sans porter atteinte au principal ni faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative ».

De ce qui précède, il ressort qu'en dehors de la condition « sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public »[3], la loi n°2018-031 du 12 juin 2018 doit permettre au juge administratif d'ordonner des mesures d'expertise destinées à sauvegarder les droits et intérêts d'une partie. Les résultats de la mission d'expertise fourniront au juge administratif des éléments d'appréciation factuelle qui permettront de trancher ces questions de droit.

Si le pouvoir de concilier a été reconnu aux tribunaux administratifs, il n'a fait son entrée que par la loi n°2018-031 du 12 juin 2018, après les procédures précontentieuses prévues par la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 : la communication du représentant de l'Etat avec les collectivités territoriales, l'appui-conseil etc.

B. La conciliation administrative.

Le processus de traitement des actes entachés d'irrégularités détectés par le représentant de l'Etat n'est pas à proprement parler une conciliation, mais il s'en rapproche quand même à bien

[1] Ibid.

[2] Selon l'article 23 Loi n°2018-031 du 12 juin 2018 portant organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs, « les référés administratifs comprennent : le référé constat, le référé mesures utiles, le référé liberté et le référé provision ».

[3] Ibid., article 24.

des égards. En effet, c'est une démarche, se plaçant entre un acte et un recours et qui peut permettre, à partir de conclusions formelles, même simplement fondées en opportunité, de faire l'économie du litige qui s'annonce.

Souvenons-nous, selon l'article 295 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, le représentant de l'Etat doit communiquer à la collectivité territoriale « ses observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes qu'il estime contraires à la légalité dans les quinze (15) jours qui suivent leur transmission ». C'est une possibilité donnée à la collectivité pour se conformer à la réglementation[1].

De même, la collectivité territoriale a l'obligation de répondre « aux observations du représentant de l'Etat dans le délai de quinze (15) jours, à compter de la date de réception desdites observations »[2]. Le tribunal administratif ne peut être saisi qu'à « défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées »[3] par le représentant de l'Etat.

Ainsi, avant le déféré, le dialogue[4] entre les représentants de l'Etat et les collectivités territoriales permet d'obtenir le même résultat que le « règlement amiable » juridictionnel, à savoir le respect de la légalité et la prévention des contentieux.

Ainsi donc, on constate que le dialogue se rapproche de la conciliation ou du règlement amiable juridictionnel prévu par la loi n°2018-031 du 12 juin 2018[5].

Par ailleurs, les différents « conseils, avis, suggestions et informations fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences »[6] encouragent les représentants de l'Etat à privilégier la concertation avec les collectivités territoriales.

---

[1] On peut comprendre, qu'il s'agit pour le représentant de l'Etat de communiquer toutes les informations mais afin non point seulement de rendre légal l'acte incriminé et de stopper ainsi la procédure, mais de ne pas l'intenter devant le juge.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

[3] Ibid.

[4] …ou la concertation.

[5] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, article 43.

[6] Loi n°2018-031 du 12 juin 2018, article 303.

Conclusion du Chapitre

Ce chapitre qui porte sur les conséquences du contrôle des actes des collectivités territoriales au niveau du juge administratif fait apparaître, en première lecture, une loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 confiant au juge administratif la mission de régulation de l'activité des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

En effet, c'est au juge que revient en dernier recours la tâche de trancher les conflits locaux. C'est lui qui désormais régule la conformité des normes locales à la norme générale représentée par la loi.

Toutefois, l'analyse a démontré qu'il faut se dessaisir vite de cette impression. D'une part, tout le contrôle n'est pas confié au juge administratif, certaines délibérations sont encore soumises à l'approbation du représentant de l'Etat. D'autre part, alors que le juge est saisi du déféré des actes des collectivités territoriales, la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 prévoit plusieurs possibilités de négociations : le règlement amiable, la prescription des mesures utiles, le dialogue avec les collectivités territoriales etc.

L'étude nous a ainsi permis de constater que malgré l'importante place faite au juge administratif, le face-à-face traditionnel du préfet et les collectivités territoriales demeure et que l'intervention du juge administratif malien est limitée dans le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Toutefois, l'étude a démontré que la saisine du juge administratif présente plusieurs avantages : elle permet tout d'abord aux collectivités territoriales de trouver auprès de la juridiction administrative un règlement amiable, une expertise. De plus, les procédures de règlement à l'amiable peuvent contribuer à l'apaisement des rapports sociaux et à la régulation d'une demande de justice de plus en plus forte et diverse.

Conclusion du Titre

La promulgation des lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 a laissé craindre un affaiblissement du rôle du représentant de l'Etat par rapport au système antérieur puisque le contrôle des actes des collectivités territoriales[1] s'exerce a posteriori, sauf dérogation expresse prévue par la loi[2].
Le représentant de l'Etat perd ainsi l'exercice de la plupart des pouvoirs de tutelle, c'est-à-dire le pouvoir d'annuler directement les actes des collectivités territoriales.

Mais la réalité est différente. En effet, l'analyse montre que les pouvoirs du préfet sont encore considérables. Cela se vérifie par le fait que les compétences du représentant de l'Etat sont renforcées par l'exercice de fonctions différentes. L'étude permet de constater également que l'intervention du juge administratif est limitée, la saisine du tribunal administratif étant rare.

[1] …qui consiste, à l'exclusion de toute appréciation d'opportunité, en la vérification de leur légalité… Voir Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, article 23.

[2] Ibid.

Conclusion de la Seconde Partie

La Seconde Partie de notre recherche consacrée à la portée du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales légalité fait apparaître la prééminence de l'Etat sur les collectivités territoriales qui se caractérise par le fait que le représentant de l'Etat peut obtenir une réformation non contentieuse d'un acte litigieux.

Lorsque le représentant de l'Etat de l'Etat n'a pas obtenu d'une collectivité territoriale qu'elle retire son acte, il défère l'acte par un recours aboutissant à son annulation par le juge en cas d'illégalité. Les déférés des représentants de l'Etat peuvent être assortis, depuis 2017, d'une demande de sursis à exécution.

Par ailleurs, la possibilité offerte au juge administratif de faire un « règlement amiable » en cours d'instance, prouve que la communication[1] avec les collectivités territoriales peut se poursuivre pendant l'instruction du déféré. Cette mission du juge contribue, dans l'hypothèse d'une difficulté entre l'autorité représentant l'Etat et les collectivités territoriales, d'arriver à des solutions amiables. Mais, le même but est poursuivi par le représentant de l'Etat, lors de l'examen des actes des collectivités territoriales, conformément à sa mission de ne déférer les délibérations des collectivités territoriales qu'à « défaut de réponse dans le délai imparti ou lorsque la collectivité n'apporte pas un traitement approprié aux observations formulées »[2], il contribue donc à limiter les déférés des représentants de l'Etat, il est susceptible de réduire l'intervention du juge administratif.

Dès lors le mouvement de « banalisation » de la tutelle annoncé n'a pas eu lieu complètement. La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 ménage la régularisation juridictionnelle des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais, elle confère beaucoup de privilèges d'informations et d'actions au représentant de l'Etat au point que le contrôle du préfet semble devenir la règle, et le contrôle juridictionnel l'exception.

[1] Le dialogue.

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 295.

CONCLUSION GENERALE

La loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales maliennes qui consacre le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales distingue le contrôle des actes[1]du contrôle des organes[2] des collectivités territoriales[3] et dissocie l'appréciation portée par le représentant de l'Etat sur ces actes, et le contrôle juridictionnel[4] éventuel, exercée par le tribunal administratif[5] sur saisine du représentant de l'Etat.

Sur cette base, l'évolution du contrôle auquel sont assujetties les collectivités territoriales maliennes présente deux grands traits caractéristiques.

Le premier trait caractéristique est la juridictionnalisation du contrôle. Depuis la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales maliennes, l'évolution est particulièrement marquée par la dissociation de l'appréciation portée par le représentant de l'Etat sur les actes des collectivités territoriales et la sanction juridictionnelle éventuelle, exercée par le juge administratif sur saisine du représentant de l'Etat.

Un contrôle a posteriori[6] sur les actes des collectivités a remplacé l'ancienne tutelle du représentant de l'Etat et s'exerce sur les« délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes » locaux[7]. A la compétence du juge administratif pour connaître les actes des collectivités territoriales s'ajoute celle des juridictions financières[8], (le juge des comptes)[9] qui examine la gestion financière et comptable des collectivités territoriales[10].

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 292.

[2] Ibid., article 299.

[3] Le contrôle des actes et des organes des collectivités territoriales correspond à la phase administrative du contrôle de légalité.

[4] Le contrôle juridictionnel correspond à la phase juridictionnelle du contrôle de légalité.

[5] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., les articles 294 et 296.

[6] Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017, op.cit., article 23 alinéa 2.

[7] Ibid., article 295.

[8] Ibid., article 291.

[9] Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle, op.cit., article 116.

[10] Ibid.

Le recours au juge a été vu comme un facteur, au moins théorique, d'atténuation de l'emprise de l'Etat et ses administrations centrales sur les collectivités territoriales. Dépourvu d'une bonne partie de ses pouvoirs d'approbation et d'annulation de plein droit, le représentant de l'Etat s'ingère difficilement dans la prise de décision des collectivités territoriales décentralisées. On constate que l'évolution marque l'intégration des collectivités territoriales dans un Etat de droit au sein duquel seule la Constitution et la loi peuvent limiter leur libre administration[1]. On constate également que les juridictions administratives se bornent à vérifier le respect de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Par ailleurs, on s'est posé la question de savoir si les tribunaux n'allaient pas être envahis par les litiges ?

L'analyse a montré qu'avec la mise en place des nouvelles règles de contrôle des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et l'accroissement des compétences des collectivités territoriales, les occasions de conflit ne vont pas manquer.

Mais plutôt que de déférer automatiquement au tribunal administratif les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes de la collectivité territoriale qu'il estime contraires à la légalité[2], le législateur de 2017 a chargé les représentants de l'Etat de jouer un autre rôle. Ceux-ci sont tenus de communiquer aux collectivités territoriales les « observations sur les délibérations non soumises à approbation, les arrêtés et autres actes »[3] qu'ils estiment contraires à la légalité[4]. Les représentants de l'Etat ne saisissent donc le tribunal administratif qu'en dernière limite, lorsque toutes les possibilités préalables de communication sur la règle de droit n'ont pas permis d'apporter un traitement approprié aux observations formulées[5].

Par ailleurs, on a constaté que l'intervention du représentant l'Etat ou des collectivités territoriales est admise lorsque ceux-ci ont intérêt au règlement du litige pendant devant le

[1] Constitution du Mali du 25 février 1992, op.cit., Titre XI Des collectivités territoriales, article 98, « *les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ».

[2] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 296.

[3] Ibid., article 295.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

tribunal administratif[1]. Lorsqu'elle envisage d'entreprendre un règlement amiable de l'affaire, elle peut adresser au président du tribunal une demande de sursis à statuer[2].

Ainsi, la pure logique juridique s'efface devant celle de la politique de la concertation. Cette évolution redonne aux représentants de l'Etat un rôle déterminant.

Le second trait caractéristique qui caractérise l'évolution du contrôle au Mali est le maintien de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

L'analyse du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales montre dans les textes un effacement de l'expression « tutelle »[3] au profit de l'expression « contrôle »[4]. Sans doute, on a pu remarquer que l'expression « contrôle » est en phase avec l'intention du législateur malien de 2017 de marquer une diminution de la tutelle en direction des collectivités territoriales et un amoindrissement de l'emprise de l'Etat sur ces collectivités.

Toutefois, l'analyse montre que si le régime de « tutelle » a sans doute, de façon évidente subi une évolution sensible, il n'y a pas véritablement de révolution, ni de rupture totale, pas plus en 1993 qu'en 2017.

En effet, les collectivités territoriales mettent en œuvre leurs attributions par voie de délibérations dont certaines continuent d'être soumises à l'approbation de l'autorité de contrôle des collectivités territoriales.

À ce titre, les lois n°2017-051 du 02 octobre 2017 et n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant respectivement code des collectivités territoriales et Statut Particulier du District de Bamako désignent clairement les matières soumises à l'approbation à travers des articles spécifiques notamment les articles 23 pour le conseil communal, 96 pour le Conseil de cercle, 164 pour le Conseil Régional et 19 pour le Conseil du District de Bamako.

Le contrôle a priori s'exerce, on l'a vu, sur des matières importantes : le budget et le compte administratif, l'aliénation des biens du patrimoine, ainsi que les emprunts de plus d'un an.

[1] Loi 2018-031 du 12 juin 2018, op.cit., article 43.

[2] Ibid.

[3] Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant Code des collectivités territoriales du Mali, Partie3 -Dispositions diverses Chapitre 1 -De la tutelle des collectivités territoriales, article 277.

[4] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., Troisième partie : Dispositions diverses, chapitre I : du contrôle des actes des collectivités territoriales, article 292, chapitre II : du contrôle des organes des collectivités territoriales, article 299.

La loi oblige ainsi les chefs des exécutifs des collectivités territoriales à soumettre les actes concernés à l'approbation du représentant de l'Etat (communes, cercles et régions) ou au ministre chargé des collectivités territoriales pour le district de Bamako, avant toute exécution. Ce procédé s'accentue avec le vote et le contrôle du budget des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat pouvant régler lui-même le budget et le rendre exécutoire[1].

A cela s'ajoute le fait que le représentant de l'Etat dispose toujours de la sanction la plus rigoureuse qui consiste dans le pouvoir de substitution[2] des autorités décentralisées si celles-ci persistent dans leurs refus de prendre des décisions obligatoires. Il en est ainsi à chaque cas de défaillance d'une autorité décentralisée en matière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public[3]. L'autorité de contrôle peut même intervenir sur la demande expresse de l'autorité décentralisée[4].

Finalement, il en ressort nettement que les lois n°2017-051, 052 et 053 du 02 octobre 2017 n'ont pas provoqué l'effet attendu de la juridictionnalisation massive de la sanction de l'illégalité des actes des collectivités territoriales. Au-delà du changement de statut théorique du contrôle des actes des collectivités territoriales et de la suppression de certains cas d'approbation, elles ont changé peu de choses par rapport à l'ancienne tutelle, puisque l'appui-conseil et la négociation entre le représentant de l'Etat et collectivités territoriales permettent d'apporter un traitement approprié aux observations formulées et de faire cesser les illégalités.

Les différences entre les intentions législatives de proclamer un contrôle juridictionnel et la réalité de leur application ont conduit à une limitation de l'intervention du juge administratif qui apparaît ainsi comme l'ultime sanction bien que ce dernier reste le garant du contrôle des actes des collectivités territoriales.

Il est alors légitime de se demander si une modification des procédures de contrôle permettrait de pallier les lacunes et les insuffisances des textes.

[1] Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, op.cit., article 260 alinéa 3.

[2] Ibid., article 300.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

BIBLIOGRAPHIE

I- TRAITES, MANUELS ET OUVRAGES GENERAUX

Jean-Bernard Auby et Jean-Marie Auby, *Droit public,* Sirey, 2ème éd., 1996 ;

Jean-Bernard Auby et Jean-Marie Auby, *Institutions administratives,* 7ème éd., Dalloz, 1996 ;

Francis-Paul Benoît, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968 ;

Bernard Delvolvé, *Droit administratif,* 12ème éd., P.U.F., (coll. « Thémis. Droit public »), 2 t ;

René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 13èmeéd., Paris, Montchrestien, Août 1999.Georges Vedel, *Droit administratif*, P.U.F, Thémis, 1976 ;

Jean Dabin, *Précis de droit administratif*, 3èmeédition, 1940 ;

Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* - Tome premier : Théorie de l'État : Paris 1911 ;

Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*. t.2. : La théorie générale de l'Etat, 3ème éd., éd. Bocard, 1928 ;

Léon Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, 1903, réédition Dalloz, 2005 ;

Charles Eisenmann, *précis de Droit constitutionnel*, 2ème édition, 1929 ;

Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale,* Paris,1948 ;

Olivier Gohin, *Institutions administratives*, 4èmeéd., L.G.D.J., 2002 ;

Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public,* Sirey, 1933 ;

Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, réimpression de l'édition de 1910 broché du 13 octobre 2010 ;

Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif,* Larose et Forcel, 1892, 3ème éd., 1897, 4èmeéd., 1901, 8ème éd., 1914, 11èmeéd. (Sirey), 1927 (2 vol.) ;

Maurice Hauriou, *Principes de Droit public,*1èreéd., 1910 ;

Maurice Hauriou, *Principes de Droit public,* 2ème éd., Sirey, 1916 ;

Maurice Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif,* 5ème éd., Sirey, 1943 ;

Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public,* Sirey, 1921 ;

Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2ème éd., [1929], Rééd. C.N.R.S., 1965 ;

Firmin Laférrière, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif,* Paris, 4eédi., 1854, t. II.,

André de Laubadère, *Manuel de droit administratif,* 12ème édition ;

Denis Levy, *Aspects généraux du contrôle, in Traité de science administrative*, Paris, Mouton&Co, 1966 ;

Jacqueline Morrand-Deviller, *Cours de droit administratif,* 7èmeédition, Paris, Montchrestien, Septembre 2001 ;

Gustave Peiser, *Droit Administratif, Les Actes administratifs, organisation administrative, police et service public, responsabilité et contentieux administratif*, 19ème édition, Paris, Dalloz, 1998 ;

Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif,* 18èmeédition, Paris, Dalloz, 2000 ;

Jean Rivero et Jean Waline, *Droit administratif*, 20ème éd., Dalloz, (coll. « Précis »), 2004 ;

Georges Vedel et Pierre Devolvé, *Droit administratif,* Paris, P.U.F, Thémis, 10ème éd., 1988 ;

Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit administratif,* 12ème édition, 1992, tome 2, Dalloz, 2004 ;

Georges Vedel, *Droit administratif*, P.U.F. (coll. « Thémis »), 1968;

Michel de Villiers et Thibaut de Berranger, *Droit public général : Institutions politiques, administratives et communautaires, Droit administratif- Finances Publiques* ;

Marcel Waline, *Droit administratif*, Sirey, 9ème édition, 1963. éd. 1946 ;

Marcel Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 3ème éd., Sirey, 1945 ;

Marcel Waline, *Traité de droit administratif*, 9ème éd., Sirey, 1963 ;

Marcel Waline, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 1969, t. 1er ;

Jean Waline, *Droit administratif,* éditions Dalloz, édition 2018

II- THESES, MONOGRAPHIES ET OUVRAGES SPECIAUX

Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, 3ème éd., PUF, (coll. « Thémis »), 1998 ;

Jean-François Auby, *L'organisation administrative du territoire*, Sirey, (coll. « Bibl. des collectivités locales »), 1985 ;

Jean-Bernard Auby, *Droit des collectivités territoriales*, 4èmeédition, Dalloz, 2016 ;

Jean-François Auby, Jean-Bernard Auby, Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, 6ème édition, PUF, 2017 ;

Amadou Hampaté Ba, Amkoullel, *L'enfant peul*, édition Actes Sud, 1991 ;

Jacques Baguenard, *La démocratie locale*, P.U.F., (coll. « Que Sais-Je ? », n° 598), 1995 ;

Georges Balandier, *« La situation coloniale : approche théorique* », Cahiers internationaux de sociologie, 1951 ;

Xavier Barella, La *décentralisation 30 ans après*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Éditions, édition 2013 ;

Odilon Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, éd. Dumineray (coll. « Etudes contemporaines »), 1861 ;

Didier Batselé, *Contrôle de l'administration*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1996 ;

Jean-Marie Becet, *Les institutions administratives*, 4ème éd., Economica, 1997 ;

Serge Bodard, *Droits et libertés des collectivités territoriales*, Paris, Masson, 1984 ;

Jean-Baptiste Bouet, Thèse, *L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République*, soutenue le 12 décembre 2006 ;

Jacques Bourdon et Jean-Marie Pontier, *Le conseil général*, P.U.F., (coll. « Que sais-je ? »), 1992 ;

Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude RICCI, *Droit des collectivités territoriales*, 2ème éd., P.U.F. (coll. « Thémis, droit »), 1998 ;

Maurice Bourjol et Serge Bodard, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, édition Elsevier Masson 1984 ;

Maurice Bourjol, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Berger-Levrault, (coll. « L'Administration nouvelle »), Berger-Levrault, 1969, Maurice BOURJOL, sous la dir. de, La commune, l'Etat et le droit, L.G.D.J., 1990 ;

Jean-Marie Breton, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*, L.G.D.J., 1978 ;

Louis-Jérôme Chapuisat, *La notion d'affaires locales en droit administratif français*, Thèse, Paris II, 1971 ;

Gérard Conac, *Le développement administratif des Etats d'Afrique noire*, in Gérard Conc (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, collections La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris, 1979 ;

Gérard Conac, « *Le développement administratif des Etats d'Afrique noire* », in Conac Gérard (dir.), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, collection La vie du Droit en Afrique, Economica, Paris 1979 ;

Michel Crozier, *La centralisation in Où va l'administration française ?* Paris, les éditions d'organisation, 1974 ;

Dominique Darbon, Thèse de doctorat en Science politique, *Le paradoxe administratif : perspective comparative autour de cas africains, en science politique*, Université de Bordeaux, soutenue en 1991 ;

Charles Debbasch, *Institutions et droit administratifs*, Paris, P.U.F., Thémis, 1976 ;

Charles Debbasch, sous la dir. de, *La décentralisation pour la rénovation de l'Etat*, Aix-Marseille, P.U.F., (coll. « Travaux et mémoires de la Faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille »), 1976 ;

Alain Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Thèse droit, Paris, 1978, préf. G. Dupuis, Economica, 1991 ;

Gilbert et A. Delcamp, *La décentralisation, dix ans après*, L.G.D.J., 1993 ;

Cheick Oumar Diarra, *Le défi démocratique au Mali*, collection Point de vue, L'Harmattan, Paris, 1996 ;

Noël Diarra, *La situation de l'individu face à l'administration malienne. Etude administrative et constitutionnelle*, Thèse pour le doctorat d'Etat de droit, Université Paris X, 1984 ;

Marc Djidara, *La fonction administrative contentieuse. Etude de science administrative*, Paris, L.G.D.J., 1972,

Moussa Djire, Abdel Kader, Dicko, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Karthala, Paris 2007 ;

Mathieu Doat, *Recherche sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*, édition L.D.J, 2003 ;

Charles Eisenmann, *Les structures de l'administration*, in Traité de science administrative, Paris, édition Mouton &co, 1966 ;

Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ, 1948 ;

Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales* 4ème édition, Dalloz, 2016 ;

Bénédicte Fischer, Thèse, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française* ; Université de Grenoble, soutenue en 2006 ;

Olivier Gohin, Michel Degoffe, Alexandre Maitrot de la Motte et Charles-André Dubreuil, *Droit des collectivités territoriales*, édition Cujas, 2012 ;

Pierre-François Gonidec, *Les droits africains.* Evolution et sources, 2ème éd., L.G.D.J, coll. Bibliothèque africaine et malgache, Paris 1976 ;

Anne-Sophie Gorge, Thèse de droit public, *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales,* soutenue le 27 juin 2009 à Aix-Marseille III ;

Raymond Guillien, Jean Vincent, Serge Guinchard et Gabriel Montagnier, *Lexique des termes juridiques, P*aris, Dalloz, 13ème édition, 2001 ;

Serge Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, 16ème édition, Paris, Dalloz, 2008 ;

Christine Houteer, Thèse, *Recherches sur les bases constitutionnelles de la décentralisation territoriale*, Université de Toulouse, soutenue en 1987 ;

Auguste Iloki, *Le recours pour excès de pouvoir au Congo*, coll. Logiques Juridiques, L'Harmattan, Paris 2002 ;

Marc Joyau, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises. Essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, (Préface de Jean-Yves Vincent), Bibliothèque de Droit Public, tome 198 ;

Maurice Kamto, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, collection Bibliothèque africaine et malgache, L.G.D.J, Paris 1987 ;

Amadou Keita, Zeïni Moulaye, *L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République*, édition Friedrich Ebert Stiftung, Bamako 2008 ;

Pierre Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours,* coll. Thémis, P.U.F., Paris 1968 ;

Georges Léglise, *L'organisation municipale en Afrique*, Encyclopédie mensuelle d'Outre-mer n°77 (janvier 1957) ;

Paul Emile Littré, *Dictionnaire de la langue française*, tome 4, Chicago, Encyclopaedia, Britannica, Inc, 1987 ;

Danièle Loschak, *Le rôle politique du juge administratif français*, Paris, L.G.D.J., 1972 ;

François Luchaireet Yves Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, 2ème éd., P.U.F., (coll.

« Thémis, droit public »), 1989 ;

Yénouyaba GeorgesMadiéga et Oumarou Nao, *Burkina Faso, Cent ans d'histoire, 1895-1995*, Tome 1, éditions Kartala-P.U. O., 2003 ;

Anne Marceau, *Les règles et principes relatifs au contrôle des collectivités territoriales, étude de l'article 72 al. 3 de la Constitution*, Thèse droit, Université de Bourgogne, 2000, Lille, A.N.R.T., s.d. ;

Jean-Claude Maestre « *Commentaire de l'article 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958* », in François Luchaire et Gérard Conac, La Constitution de la République française, 2 tomes, Paris, Economica, 1979 ;

Gérard Marcou, Avant-propos « *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, document écrit sous la direction de Pascal Combeau, L'harmattan,2007 ;

Sabine Martin, *Le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, Thèse droit Nancy II, 1990, Paris, Berger-Levrault, (coll. « Administration locale »), 1990 ;

Roland Maspetiol et Pierre Laroque, *La tutelle administrative, le contrôle des administrations départementales, coloniales et des établissements publics*, Sirey, 1930 ;

Guy Melleray, *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris, Sirey, collection Bibliothèque des collectivités locales, 1981 ;

Yves Mény, *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, éditions l'Harmattan, Collection Logiques Politiques, 2000.

Béatrice Métraux et Anne-Sophie Rieben, *Influence du droit privé français dans les pays d'Afrique francophone*, Perméabilité des ordres juridiques, Institut suisse de droit comparé, Schulthess PolygragraphischerVerlag, Zurich, 1992 ;

Franck Moderne, *« L'Etat des autonomies dans l'Etat des autonomies*", in dix ans de démocratie constitutionnelle en Espagne (dir. D.G. Lavroff), Editions du C.N.R.S, Paris, 1991 ;

Charles NachMBack, *Démocratie et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de de décentralisation en Afrique subsaharienne*, éditions Karthala et PDM, 2003 ;

Bokar N'Diaye, *Les groupes ethniques au Mali, éditions Populaires*, Bamako, 1970 ;

Roger Gabriel NLEP,*L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique,* L.G.D.J. 1986 ;

Jean-Christophe Notin, *La guerre de la France au Mali*, éditions Tallandier, 2014 ;

Ladislas NzeBekale, *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone* (Benin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal), EPU, éditions Publibook, 2014 ;

Marc Olivier, Thèse de droit public, *Condition et compétences préfectorales*, soutenue le 3 décembre 2005, à l'Université Lumière Lyon 2 ;

Gustave Peiser, *Le département*, Dalloz, 1988 ;

Alain Peyrefitte, *Décentraliser les responsabilités*, Paris, La Documentation française, 1976 ;

Alain Plantey, *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique Noire*, Economica, 1979 ;

Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*. In: Revue internationale de droit comparé. Vol.31 N°4, Octobre-décembre 1979 ;

Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les collectivités locales, La répartition des compétences*, Thèse droit public, Aix-Marseille [1975] ; L.G.D.J. (coll. « Bibl. de droit public », n° 127), 1978 ;

Serge Regourd,*L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, Collection Bibliothèque de droit public, LGDJ, 1982 ;

Serge Regourd, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Thèse droit Toulouse I [1978], L.G.D.J., (coll. « Bibl. de droit public », n° 132), 1982 ;

Michel Rousset, *L'idée de puissance publique en droit administratif*, Paris, Dalloz, 1960 ;

Bernard Salvaing, Aurélie Baxa et Thibault Simonet, *Parti unique et exercice du pouvoir dans le Mali de Modibo Keita et dans la Côte d'Ivoire* d'Houphouët-Boigny, Collection Enquêtes et documents, édition 2015 ;

Viriato-Manuel SANTO et Pierre-Eric VERRIER, *Le Management public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997 ;

Viriato-Manuel SANTO et Pierre-EricVERRIER, *Le management public*,2007, collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France ;

Bou Sy, Mémoire, *Le Parti et l'administration au Mali de 1960 à nos jours*, soutenu à l'ENA du Mali en 1986 ;

Marie-José Tulard, *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, document écrit sous la direction de Pascal Combeau, L'harmattan,2007 ;

Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, P. U. F., édition 2018 ;

Michel Verpeaux et Laetitia Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, collection Major édition 2016 ;

Marie-Christine Vigneux, *Recherches sur la jurisprudence relative au contrôle de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, Paris, s.l.s.n. ; 1990 ;

Xavier Yacono, *Les étapes de la décolonisation française*, Presses universitaires de France, 1991 ;

III -MELANGES

Gérard Conac, *« La modernisation des droits en Afrique : du droit de l'Etat à l'Etat de droit* », in Le Roy, Etienne ; Jacqueline Le Roy, (textes réunis et présentés par), Un passeur entre les mondes : le livre des anthropologues du droit, disciples et amis du recteur Michel Alliot, Série Afrique, Publications de la Sorbonne, Paris 2000 ;

Gérard Conac, « *Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone* », in L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, Paris 1996 ;

Gérard Conac, « *Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances* », in Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, P.U.G., Grenoble 1995 ;

Jean Copans, « *Du néo-patrimonialisme au big man : une excursion sénégalaise au XXième siècle au regard des Cameroun et Kenya d'il y a un quart de siècle* », in Dominique Darbon, (dir.), Le comparatisme à la croisée des chemins : autour de l'œuvre de Jean-François Médard, Karthala/M.S.H.A., Paris –Pessac 2010.

IV.ARTICLES, RAPPORTS ET COLLOQUES

Jean-Loup Amselle, *Le Mali socialiste (1960-1968),*In Cahiers d'études africaines, vol. 18, n°72, 1978 ;

Nassirou Bako Arifari, *Décentralisation et rapport global local : formes du politiques, intermédiation et mode de représentation locale*, http://journals.openedition.org/apad/541,

Christian Autexier, *L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République* », R.D.P., 1981 ;

Jean-Pierre Ba, *Les archives de l'AEF,*https://www.cairn.info/revue-afrique-et-histoire-2009-1-page-301.htm;

Georges Balandier, *La situation coloniale : approche théorique*, Cahiers internationaux de sociologie, n° 21, 1951 ;

Xavier Barella, *Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses*, https://books.openedition.org/putc/;

Jean-Marie Becet, *Les décrets relatifs à la déconcentration des décisions administratives individuelles*, Cahiers administratifs et politistes du Ponant, 1998 n° 1 ;

Francis Becque, *Pour une politique cohérente de déconcentration*, R.F.S.P., 1967 ;

Henri Begorre, *Le rôle des collectivités territoriales maliennes*, https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-211.htm;

Malik Boumediene, *La consolidation de la place du préfet dans l'administration déconcentrée de l'Etat*, A.J.D.A., 13 septembre 2004, pp. 1644-1647 ;

Jacques Bourdon, *Les préfets et les sous-préfets pendant la guerre de 1870-1871* », Adm., n° 109, 1980, *Le département dix ans après les lois de décentralisation* », sous la dir. de Cl.

Maurice Bourjol, « *Libre administration et décentralisation* », Vertus et limites de la décentralisation, C.R.E.R.A.L., Colloque des 2 et 3 mai 1985, Université de Clermont-Ferrand, Les Cahiers du Droit Public ;

Jacques Bugnicourt, *Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement*, in Revue Française de Science Politique, 1973 ;

François Burdeau « *Affaires locales et décentralisation : évolution d'un couple de la fin de l'Ancien Régime à la Restauration* », Mélanges offerts à Georges Burdeau, *Le pouvoir*, L.G.D.J., 1977 ;

Jacques Caillosse, cité par Laetitia Janicot, *La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après la loi du 2 mars 1982*, AJDA, 2012, www.dalloz.fr;

Jacques Caillosse, *La décentralisation, mode d'emploi* », R.D.P., 1988, pp. 1229-1249. « *Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? Juristes et sociologues face à la décentralisation, Annuaire des collectivités locales*, C.N.R.S., G.R.A.L., Litec, 1988 ;

Jérôme Chapuisat, « *Libertés locales et libertés publiques* », A.J.D.A., mai 1982 ;

Jérôme Chapuisat, « *Autonomie territoriale et régionalisation politique* », A.J.D.A., février1983 ;

Jérôme Chapuisat, « *Tutelle ou contrôle ?* », A.J.D.A., 29 juin 1984 ;

Jérôme Chapuisat, « *La décentralisation cinq ans après* » (éditorial), A.J.D.A., 20 mars 1987 ;

Jérôme Chapuisat et Fernand Bouyssou, « *La répartition des compétences : commentaire de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* », A.J.D.A., 1983 ;

Jérôme Chapuisat, *Les affaires communales* », A.J.D.A., octobre 1976 ;

Gérard Conac, *Portrait du chef d'Etat africain in Pouvoir*, n°25, 1983 ;

Georges Dawson, *L'évolution des structures de l'administration locale déconcentrée en français ; L'exemple du département du Pas-de-Calais et de la région du Nord*, 1969 ; Revue du Nord, année 1969, pp. 585-587 ;

Francis de Baecque, *Pour une politique cohérente de déconcentration. Eléments de réflexion sur les administrations centrales*, R.F.S.P., vol. XVIII, n° 1, février 1967 ;

Francis de Baecque, *Pour une politique cohérente de déconcentration. Eléments de réflexion sur les administrations centrales* », R.F.S.P., vol. XVIII, n° 1, février 1967 ;

Alain Delcamp, « *Les nouvelles conditions du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales. Commentaire de la loi n° 82-263 du 22 juillet 1982* », A.J.D.A., 20 septembre 1982 ;

Jean-Claude Douence, *Le rattachement des établissements publics locaux à une collectivité territoriale*, A.J.D.A, 1974 ;

Armelle Enders, *L'école nationale de la France d'Outre-mer et la formation des administrateurs coloniaux*, revue d'histoire moderne et contemporaine, 1983 ;

Jacques Delcroze, dans *Effondrement du rêve démocratique au Mali*, https://www.monde-diplomatique.fr/2012/09/DELCROZE/;

Charles Eisenmann, *Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration*, Mélanges offert à M. Waline, Le juge et le droit public, L.G.D.J., 1974, 2 t., 858 ;

Marie-Hélène Fabre, *L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? Fiction ?RDP*, 1983 ;

Sylvie Favier, *Le contrôle de légalité à l'épreuve des faits*, https://www.ladocumentationfrancaise.fr;

Jean Foyer, *Les destinées du droit français en Afrique*, in Penant, revue de droit des pays d'Afrique, janvier-février-mars 1962, n°690 ;

Olivier Gohin, *Les préfets de zone de défense*, R.D.P., 2001, « *Les préfets de zone de défense* », sous la dir. de M. Vaïsse, *Les préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense*, Bruxelles, Bruylant, et Paris, L.G.D.J., 2001 ;

Pierre-François Gonidec, *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun*, https://www.persee.fr/dococ/afdi_0066-3085_1957_num_3_1_1347;
Pierre-François Gonidec, *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun*, https://www.persee.fr/dococ/afdi_0066-3085_1957_num_3_1_1347;
Maurice Hauriou, *Répertoire Béquet*, Paris, 1891, article « *Décentralisation* » ;

Jean-Claude Hélin, *Les contrôles sont-ils efficaces ? Le contrôle de légalité et le juge administratif, Pouvoir*, n°60, 1992 ;

Bréhima Kassibo, *La Décentralisation au Mali : État des Lieux*, Bulletin de l'APAD, http://apad.revues.org/579;

Bréhima Kassibo, *Mali :une décentralisation à double vitesse* ?http://horizon.documentation.ird.fr/;

Jean-François Lachaume, *Remarque sur le contrôle a posteriori de la légalité des actes des autorités locales décentralisées*, R.F.D.A 1985, pp.529-540 ;

Georges Léglise, *L'organisation municipale en Afrique*, Encyclopédie mensuelle d'Outre-mer n°77 (janvier 1957) ;

Marc Levy, *Le désistement du déféré du commissaire de la République*, *A.J.D.A.*, 20 mars 1985 ;

Christophe Magdalijns, *Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles*, Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, http://journals.openedition.org/pyramides/376 ISSN : 2034-9564 ;

Jean-Louis Mestre, L'*idée de libre administration de la Révolution jusqu'à la fin du XIXème siècle*, sous la dir. de J. Moreau et G. Darcy, *La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation*, P.U. Aix-Marseille, Economica, (coll. « Droit public positif »), 1984 ;

Bidard de la Noé, *L'exercice par le juge administratif du contrôle de la légalité des actes des collectivités locales*, dans le livre *Les collectivités locales dix ans après les lois de décentralisation : de la tutelle administrative à l'intervention des juges*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2000 ;

Clémence Pernin et Houari Sayad, *Le Sahel : terrain de jeu d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI*), Les Cahiers d'Outre-mer, http://journals.openedition.org/com/6346;

Marcel Prélot, article intitulé, *Les collectivités territoriales métropolitaines et la Constitution de 1946*, in RA ;

Serge Regourd, *La prétendue suppression de la tutelle*, Rev. adm., n° 210, novembre-décembre 1982, pp. 613-19. ;

Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ? (1882 in Id., Qu'est-ce qu'une nation et autres essais politiques*, textes choisis et présentés par Joël Roman, Paris, Presses Pocket, 1992, p.54) réédité par Presses Électroniques de France du 15 octobre 2013 ;

Ophélie Rillon, *Corps rebelles : la mode des jeunes urbains dans les années 1960-1970 au Mali* ,https://cairn.info/revue-geneses;

Benjamin Roger, *Mali : Bamako et le MNLA se préparent à négocier*, archives de Jeune Afrique du 10 avril 2013.https://www. Jeuneafrique.com ;

Bernard Salvaing, Aurélie Baxa et Thibault Simonet, *Parti unique et exercice du pouvoir dans le Mali de Modibo Keita et dans la Côte d'Ivoired'Houphouët-Boigny*, Collection Enquêtes et documents, édition 2015 ;

Eberhard Schmidt-Assmann, *Principes de base d'une réforme du droit administratif*, partie 2 et 3, in RFDA, n°4, juillet-aout 2008 *;*

Philibert Secretan, *Réflexions sur la démocratie.* In: Autres Temps. Les cahiers du christianisme social. N°37, 1993 ;

Evelyne Serverin, *Une approche socio-juridique des procédés non juridictionnels de traitement des conflits privés : aspects théoriques et méthodologiques, in Recherches économiques et sociales*, Paris, la Documentation française, 4e trimestre, 1985 ;

Michel Verpeaux, « *La Constitution et les collectivités territoriales* », R.D.P., 1998, n° spéc., pp. 1379-1404 ;

Michel Verpeaux, *Libre administration et jurisprudence constitutionnelle, in Institut de la décentralisation, La gestion locale face à l'insécurité juridique*, L'Harmattan, 1997 ;

Commission européenne, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance dans les pays tiers*, collection Outils et méthodes, Bruxelles, 2007 ;

Le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales", Journées d'études franco-grecques, Bastia, 9-10-11 juin 1986, Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale, 1986-1987, n° 16 et 17 ;

L'allégement des tutelles techniques : disparition, déplacement, survivance ou conversion ?", Rencontres organisées par le Centre de Formation des Personnels Communaux à Angers, 20-21 novembre 1986 Les cahiers du C.F.P.C, n° 21, février 1987 ;

L'administration française face aux défis de la décentralisation, colloque organisé par l'institut français des sciences administratives et la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Tours à Fontevraud, 21, 22, 23 mai 1987, Paris, éditions Sciences et techniques humaines, 1988 ;

« *Mali: les mutins annoncent la suspension des institutions* » [archive], RFI ; https://www.rfi.fr/fr/afrique/5min/20120322-mali-mutins-bamako-toure-konare-kone-diarra-sanogo;

« Mali : *Première allocution du CNRDR, le nouveau pouvoir à Bamako* » https://kassataya.com/2012/03/22/mali-premiere-allocution-du-cnrdr-le-nouveau-pouvoir-a-bamako-2/;

Jacques Fontaine, *La crise malienne, entre irrédentisme et islamisme*, https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2013-2-page-191.htm;

« *Mali: les mutins annoncent la suspension des institutions* » [archive], RFI ; https://www.rfi.fr/fr/afrique/5min/20120322-mali-mutins-bamako-toure-konare-kone-diarra-sanogo;

Coup d'Etat du 21 mars 2012 au Mali » Déclaration de l'Adéma-Pasj » [archive] ;

Tentative de Coup d'Etat au Mali : Déclaration politique de Soumaïla Cissé, Candidat URD à la présidentielle de 2012, https://news.abidjan.net/h/429968.html;

« *Coup d'Etat du 21 mars 2012 au Mali » Déclaration de l'Adéma-Pasj* » [archive] https://www.maliweb.net/politique/coup-detat-au-mali-declaration-de-ladema-pasj-56643.html;

Guillaume Thibault, « Mali : deux mouvements politiques créés en réaction au putsch », RFI,https://www.rfi.fr/fr/afrique/20120325-mali-deux-mouvements-politiques-cr%C3%A9%C3%A9s-r%C3%A9action-putsch;

Discours du président Ibrahim Boubacar Keita lors de l'ouverture des Etats généraux de la décentralisation, 23 octobre 2013,https://www.maliweb.net/video/discours-du-president-ibk-lors-de-louverture-des-etats-generaux-de-la-decentralisation-2-175608.html ;

https://revuedepressecorens.wordpress.com/2013/10/21/les-etats-generaux-de-la-decentralisation/;

https://www.maliweb.net/politique/mali-une-coalition-de-dix-partis-politiques-condamne-le-coup-detat-56554.html;

https://www.jeuneafrique.com/384431/politique/mali-cedeao-sanogo-fous-de-dieu/;
Mali : 13 soldats français morts dans une collision d'hélicoptères [archive] ;
https://www.lepoint.fr/societe/mali-treize-militaires-francais-tues-dans-l-accident-de-deux-helicopteres-26-11-2019-2349536_23.php;
« Manifestations au Mali : qui est Mahmoud Dicko, l'imam rigoriste qui fait trembler le pouvoir ? » sur france24.com, https://www.france24.com/fr/20200711-manifestations-au-mali-qui-est-mahmoud-dicko-l-imam-rigoriste-qui-fait-trembler-le-pouvoir;
Aurélie Sipos, *Démission du président Keita : cinq minutes pour comprendre le coup d'Etat au Mali*, leparisien.fr ;
Manifestations au Mali : qui est Mahmoud Dicko, l'imam rigoriste qui fait trembler le pouvoir ? » sur france24.com, 11 juillet 2020, https://www.france24.com/fr/20200711-manifestations-au-mali-qui-est-mahmoud-dicko-l-imam-rigoriste-qui-fait-trembler-le-pouvoir;
« Mali : interventions policières contre l'opposition, fortes tensions à Bamako »sur france24.com, 11 juillet 2020, https://www.france24.com/fr/20200711-mali-interventions-polici%C3%A8res-contre-l-opposition-fortes-tensions-%C3%A0-bamako;
« Bamako sous le choc au lendemain d'attaques contre les symboles du pouvoir »sur *france24.com*, 11 juillet 2020 ;
https://www.jeuneafrique.com/1030979/politique/coup-detat-au-mali-ibrahim-boubacar-keita-demissionne-sous-la-pression/.

V -TEXTES, RAPPORTS, CONCLUSIONS, NOTES, COMMENTAIRES ET CHRONIQUES DE JURISPRUDENCE EN FRANCE

La Constitution Française du 27 octobre 1946, IVe République ;

La Constitution française du 4 octobre 1958 ;

Loi constitutionnelle française du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite « loi-cadre Defferre » ;

Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Décret N° 43/DI portant organisation des villages au Soudan et créant des conseils de villages ;

Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 portant réorganisation municipale en AEF (Madagascar, Cameroun et Togo) ;

Loi n°56-619 du 23 juin 1956 mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer ;

Loi française n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=20090318;consulté le 1er juin 2019 ;

Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi française relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm, consulté le 1er juin 2019 ;

Concl. Bernard sur C.E 26 octobre 1973, GRASSIN, A.J.D.A 1974, P. 34 ;

Concl. Bertrand sur C.E 13 juillet 1965, Département de la CORSE, Rec., P. 469,

Note Bertrand sous C.E 13 juillet 1966, Guignon, D. 1966, P. 669 ;

Concl. Bertrand sur C.E 26 janvier 1968, Société Maison Genestal, A.J.D.A, 1968, P. 122 ;

Concl. Bertrand sur C.E 14 décembre 1969, EVE, Rec., P. 498 ;

Concl. Cacheux sur T.A Nantes 25 avril 1984, Commissaire de la République de la Vendee, Rec., 1984, P. 458 ;

Note Chapuisat sous C.E 3 juin 1983, Madame Vincent, A.J.D.A 1983, P. 479 ;

Observations Chapuisat sur T.A Strasbourg 21 mai 1985, Commissaire de la République de la MOSELLE contre Régie municipale des transports de la Région Messine et autres, A.J.D.A 1985, P. 505 ;

Concl. Delvolvé sur C. E 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture contre Darne Lamotte, R.D. P, 1951, P. 478. Note Dugrip sous T.A Montpellier 20 juin 1983, Commune de Narbonne contre Région du Languedoc-Roussillon, A.J.D.A 1983, P. 678 ;

Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82137DC.htm;

Conseil constitutionnel français, Décision QPC du 22 septembre 2010, Commune de Besançon, n° 2010-29/37-QPC, JO du 23 septembre 2010, p. 17293 cons. 6, 7 et 8 ;
Conseil Constitutionnel français, Décision du 14 janvier 1999, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux, n° 98-407 DC, cons. 26., JO du 20 janvier 1999 ;

Décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques, le 1er alinéa du II de l'article 1er ;

Décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 relatif à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre des collectivités publiques, article 7.

VI -TEXTES ET RAPPORTS D'ETUDE RELATIFS A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE AU MALI

Constitution du Mali du 22 septembre 1960 ;

Constitution du 2 juin 1974 ;

Constitution du Mali du 25 février 1992 ;

Loi constitutionnelle n° 65-1 A.N.-R.M (Assemblée Nationale de la République du Mali) du 13 mars 1965 portant modification de la Constitution du 22 septembre 1960) ;

Loi N° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996 ;

Loi n° 95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales ;

Loi n° 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en République de la Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-06 du 30 décembre 1998 ;

Loi n° 96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du district de Bamako
Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales ;

Loi n° 96-058 / AN-RMdu 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent ;

Loi n° 96 - 060 du 4 novembre 1996 relative à la loi de finances ;

Loi n° 99 - 037 / du 10 août 1999 modifiant l'article 19 de la loi n° 93 - 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;

Loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;
Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ;
Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali ;
Loi n°2012-018 du 02 mars 2012 portant création des Cercles et Arrondissements des Régions de Tombouctou, Taoudénit, Gao, Ménaka et Kidal ;
Loi n°2016-048/ du 17 octobre 2016 portant loi électorale ;
Loi n°2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la cour suprême et la procédure suivie devant elle ;

Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales ;

Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;
Loi n° 2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du district de Bamako

Décret n° 93-001/P-RM, il faut entendre un décret signé par le président de la République du Mali ;
Décret n°2019-0587 P-RM du 31 juillet 2019 portant régime financier spécifique des collectivités territoriales ;

Primature du Mali, Projet de plan d'action 2004-2008, Bamako mai 2003 ;

Rapport Daba Diawara, responsable de la mission de réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali ; http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/1/35/48/78/Mali-Rapport_Daba_Diawara--corps-.pdf.

VII -TEXTES ET RAPPORTS D'ETUDE RELATIFS A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN AFRIQUE

Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

Loi 15/16 du 6 juin 1996 relative à la décentralisation au Gabon qui aménage la tutelle en contrôle a posteriori ;

Loi n° 98-006 du 11février 1998 portant décentralisation au Togo ;

Loi du 22 mars 1996 portant code des collectivités territoriales du Sénégal ;

Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales du Sénégal ;

Recueil des textes sur la décentralisation au Sénégal, édition novembre 2003.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS 3
SOMMAIRE 5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS 7
INTRODUCTION GÉNÉRALE 11
Paragraphe I : Historique du Mali 17
A. Le Mali avant la colonisation française 17
B. Le Mali au temps de la colonisation française 19
C. Le Mali de l'indépendance à 1992 27
1. La Constitution du 22 septembre 1960 28
a. La prépondérance du président de la République 29
b. La subordination du parlement 31
c. La primauté du Parti 32
2. La Constitution du 2 juin 1974. 35
a. La prépondérance du président de la République 36
b. La suprématie du Parti Unique 36
c. La subordination du parlement 38
D. Le Mali de la Troisième République (Constitution du 25 février 1992) 41
E. La crise du Mali depuis 2012 46
Paragraphe II : Historique des collectivités territoriales et de la décentralisation 56
Paragraphe III : L'objet de l'étude 90
A. Les concepts fondamentaux et les problèmes de vocabulaire 90
1. La tutelle et/ou le contrôle 90
2. Les collectivités territoriales 91
B. Objet de l'étude 93
C. Problématique 94
PREMIÈRE PARTIE : 101

L'EXISTENCE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES 101
TITRE I : LA NOTION DE CONTRÔLE : RAPPELS THEORIQUES 103
CHAPITRE I : LES LIENS ENTRE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ET LE CONTROLE DE L'ETAT 105
SECTION I : La nécessité de la décentralisation 106
Paragraphe I : La nécessité de la décentralisation dans le cadre de la gestion administrative et politique. 106
Paragraphe II : La confirmation du texte constitutionnel de 1992. 112
SECTION II : La nécessité du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales 121
Paragraphe I : La justification théorique du contrôle. 121
A. Les analyses doctrinales 122
B. La nécessité du contrôle de l'Etat dans le cadre de la décentralisation malienne. 126
1. La protection de l'autonomie locale. 126
2. L'interdiction d'une tutelle d'une collectivité sur une autre justifie le contrôle de l'Etat . 130
Paragraphe II : Les justifications liées à l'exercice des compétences 133
A. Contrôle de l'Etat et vocation générale 133
B. L'existence d'affaires locales et le contrôle de l'Etat 138
C. Le domaine de compétences des collectivités territoriales et le contrôle de l'Etat 140
D. L'orientation des programmes de développement économique, social et culturel. 146
E. L'interventionnisme économique des collectivités territoriales 150
CHAPITRE II : LES CARACTERISTIQUES DU POUVOIR DE CONTROLE 153
SECTION I : Le pouvoir de contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales 154
Paragraphe I : Pas d'exclusion du pouvoir de tutelle 157
A. Analyse des débats doctrinaux 157
1. La conception restrictive de la notion de contrôle 158
2. La conception extensive de la notion du contrôle 160
B. Une synthèse juridique opératoire proposée 163
Paragraphe II : L'inclusion des caractéristiques du pouvoir de tutelle dans la notion de contrôle 166

A. La notion de contrôle, garante de l'unité du pouvoir de tutelle..... 166

B. La notion de contrôle, garante de l'unité de l'Etat et de la diversité des collectivités territoriales. 168

C. La notion de contrôle rend compte de la totalité du pouvoir de tutelle. 170

SECTION II : La distinction entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et autres formes de contrôle. 172

Paragraphe I : La distinction entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et pouvoir hiérarchique. 172

A. La mise en œuvre de la distinction 172

B. La portée de la distinction 176

Paragraphe II : La différence entre contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales et contrôle sur les établissements publics. 179

A. Les établissements publics hospitaliers 179

B. Les établissements publics locaux d'enseignement 183

C. Les établissements publics sanitaires des niveaux commune et cercle. 186

Conclusion du Titre I..... 194

TITRE II : L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : LES CHOIX DU LÉGISLATEUR MALIEN 196

CHAPITRE I : LE CONTROLE DE L'ETAT AVANT 2017 198

SECTION I : Le contrôle de l'Etat sur les collectivités avant 1993 199

Paragraphe I : La tutelle de l'Etat sur les communes et ses modalités..... 199

A. Les différentes autorités de tutelle..... 201

1. Le ministre de l'Intérieur..... 201

2. Le gouverneur de région 203

3. Le gouverneur du district de Bamako. 203

4. Le commandant de cercle..... 204

B. Les modalités du pouvoir de tutelle..... 206

1. La tutelle sur les actes 206

a. La tutelle par approbation..... 206

b. La tutelle par annulation 207
2. La tutelle sur les personnes 207
Paragraphe II : La tutelle du parti (U.D.P.M) sur les communes. 209
A. L'intervention dans l'élection du conseil municipal 210
B. L'intervention du Parti dans la désignation des maires et adjoints. 211
SECTION II : Le contrôle de l'Etat sur les collectivités après 1993. 212
Paragraphe I : Données générales de la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales 212
Paragraphe II : Les modalités d'exercice de la tutelle sur les actes. 217
A. L'assistance-conseil 218
B. La tutelle a priori 219
1. L'approbation 219
2. L'autorisation préalable 221
3. Le sursis à exécution. 223
C. Le contrôle a posteriori 224
1. La constatation de nullité 224
2. L'annulation 225
D. L'inspection 229
E. La difficile conciliation entre les autorités de tutelle et les autorités décentralisées. 231
1. Le manque de coordination et de compréhension du pouvoir de tutelle 231
2. L'exercice de la tutelle : un pouvoir nécessaire selon les autorités décentralisées. 232
CHAPITRE II : LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DEPUIS 2017. 234
SECTION I : L'affirmation du principe 235
Paragraphe I : Les traits saillants du contrôle de l'Etat 237
A. Le contrôle a posteriori 237
B. L'institution d'un contrôle financier 241
Paragraphe II : La latitude d'action de l'autorité de contrôle 242
A. Les avis consultatifs. 242

B. Le caractère contradictoire de la procédure. 247

C. La motivation de la procédure de contrôle. 249

SECTION II : La persistance des mesures de tutelle 252

Paragraphe I : Le maintien de la tutelle 252

A. La tutelle budgétaire. 253

B. La tutelle sur les organes. 254

C. Les décisions en matière d'urbanisme 254

D. Le pouvoir de substitution (hors tutelle budgétaire)……..256

Paragraphe II : Le pouvoir du juge administratif ne semble pas exclusif 258

Conclusion du Titre II 264

Conclusion de la Première partie 266

SECONDE PARTIE : LES PROCÉDÉS ACTUELS DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU MALI 267

TITRE I : LES DIFFERENTS TYPES DE CONTROLE DE L'ETAT 269

CHAPITRE I : LE CONTROLE SUR LES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 271

SECTION I : Les modes de désignation et les règles de fonctionnement des organes des collectivités territoriales de droit commun 273

Paragraphe I : Le choix des organes délibérants des collectivités territoriales maliennes 273

A. Le mode de désignation des organes délibérants 274

1. L'élection des conseils communaux 274

2. Le déroulement de l'élection du conseil communal 275

3. L'élection des conseils de cercle et de région : du suffrage universel indirect au suffrage universel direct 277

a. L'élection des conseillers de cercle et de région avant 2017. 278

b. L'élection des conseillers de cercle et de région depuis 2017. 280

B. Le fonctionnement des organes des collectivités territoriales. 284

1. Le règlement intérieur. 285

2. Les sessions et leur durée. 286

3. Les convocations. 286

4. Les séances et le quorum nécessaire. 287

5. La publication. 289

6. Les commissions de travail. 290

Paragraphe II : Le choix des exécutifs 291

A. Les modalités de désignation de l'exécutif communal 292

1. Le maire 292

2. Les adjoints 295

B. Les modalités de désignation de l'exécutif du cercle 299

1. L'élection du président du conseil de cercle 300

2. L'élection des vice-présidents du conseil de cercle 303

C. L'élection de l'exécutif régional 306

1. La désignation du président du conseil régional 306

2. L'élection des vice-présidents du conseil régional 308

SECTION II : Le contrôle de l'Etat sur les organes des collectivités territoriales 314

Paragraphe I : Le contrôle des organes délibérants 315

A. La suspension et la dissolution des conseils communaux 315

1. La suspension 316

2. La dissolution 317

B. La suspension et la dissolution des conseils de cercles et régionaux 323

C. Les autres cas de fin de mandat de l'organe délibérant 326

D. La démission d'office des conseillers 330

Paragraphe II : Le contrôle de l'Etat sur les autorités exécutives des collectivités territoriales 331

A. La suspension et la révocation des exécutifs communaux 332

1. La suspension 332

2. La révocation 335

B. La suspension et la révocation des autorités exécutives de cercles et de régions 340

C. La démission d'office des autorités exécutives 342

D. Les autres cas de fin de mandat de l'organe exécutif 343

SECTION III : Le contrôle des organes du conseil du district de Bamako 345

Paragraphe I : Le régime juridique du district de Bamako 346

A. La désignation du conseil du district de Bamako 347

B. La désignation du maire et des adjoints du conseil de district de Bamako 349

Paragraphe II : Le contrôle de l'Etat sur les organes du district de Bamako 352

Conclusion du Chapitre 357

CHAPITRE II : LE CONTROLE SUR LES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 358

SECTION I : Le régime de droit commun 359

Paragraphe I : La phase administrative 360

A. Le contrôle de la légalité externe des actes des autorités décentralisées. 360

1. Le contrôle de la compétence de l'auteur de l'acte 360

a. Compétence matérielle, temporelle et territoriale 361

b. Autres points de contrôle 362

c. Les conséquences du non – respect des règles de compétence 364

2. Le contrôle du respect des règles de forme et de procédure. 365

a. Le contrôle du respect des règles de forme……365

b. Le contrôle du respect des règles de procédure……367

B. Le contrôle de la légalité interne des actes des autorités décentralisées. 369

1. Le contrôle de la création, du mode de gestion et du fonctionnement des services publics des collectivités territoriales. 369

2. Le contrôle en matière de police administrative 374

3. Le contrôle en matière de jumelage et de coopération 376

Paragraphe II : La phase juridictionnelle du contrôle 379

A. L'organisation du contrôle juridictionnel du Mali 380

B. La saisine du tribunal administratif 382

1. Le point de départ du délai de recours. 382

2. L'interruption des délais de recours. 387

3. La nature des actes susceptibles de faire l'objet du déféré préfectoral 388
4. Les procédures spécifiques 390
a. Le sursis à exécution ordinaire 391
b. Le sursis à exécution de quarante-huit heures 392
SECTION II : Le régime particulier de contrôle d'approbation préalable 394
Paragraphe I : Présentation générale 394
Paragraphe II : Le contrôle des budgets des collectivités territoriales 399
A. Le respect des règles générales d'élaboration 401
1. Le cadre réglementaire et comptable de l'élaboration du budget 401
2. Les principes budgétaires 403
3. La procédure budgétaire. 404
a. La préparation des budgets 405
b. Le vote des budgets 406
B. Le contrôle des actes budgétaires 407
1. L'approbation préalable des budgets 407
2. « Le contrôle budgétaire » prévu par l'article 260 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 410
Paragraphe III : Le contrôle du compte administratif 414
SECTION III : Les autres contrôles relatifs aux actes financiers des collectivités territoriales 417
Paragraphe I : Le contrôle du comptable public 417
Paragraphe II : Le contrôle du compte de gestion 422
Paragraphe III : Le contrôle de régularité et de performance de la gestion locale. 425
Conclusion du Chapitre 427
Conclusion du Titre 428
TITRE II : LA PORTEE DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 430
CHAPITRE I : LA PORTEE DU CONTRÔLE AU NIVEAU DU REPRÉSENTANT DE L'ETAT 432
SECTION I : Le maintien de la régulation croisée et de l'hégémonie préfectorale 433

Paragraphe I : Les relations des collectivités territoriales avec l'Etat avant les lois de 2017 434

A. La collaboration pour la préparation et l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme décentralisatrice 434

B. La collaboration pour la mise en œuvre du dispositif institutionnel de la décentralisation……...436

C. L'autorité de contrôle et les tensions avec les autorités territoriales. 438

Paragraphe II : Les nouveautés depuis 2017 441

A. L'appui-conseil 442

B. Appui-conseil et appui technique 446

1. Les comités d'orientation 446

2. Le dispositif d'appui technique 448

C. Appui-conseil et mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat 450

D. L'appui-conseil et les inspections des collectivités territoriales par l'autorité de contrôle……451

SECTION II : Le maintien des compétences des représentants de l'Etat. 454

Paragraphe I : Le représentant de l'Etat renforcé par l'exercice de fonctions différentes. 455

A. Les services déconcentrés à la disposition du représentant de l'Etat. 456

B. La stratégie particulière de conservation du pouvoir du représentant de l'Etat. 461

Paragraphe II : Les aménagements des compétences des autorités préfectorales. 463

A. Le représentant de l'Etat protecteur de l'ordre public par nécessité 463

B. Les cas d'intervention des autorités centrales 468

C. L'intervention éventuelle des secrétaires généraux des préfectures. 470

Conclusion du Chapitre 473

CHAPITRE II : LES CONSEQUENCES DU NOUVEAU REGIME DE CONTROLE DES ACTES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES AU NIVEAU DU JUGE ADMINISTRATIF 474

SECTION I : La place marginalisée du juge administratif dans le contrôle de légalité des collectivités territoriales. 475

Paragraphe I : Le juge administratif, ultime sanction dans la procédure de contrôle de légalité……476

A. Les rôles respectifs du juge administratif et du représentant de l'Etat dans le rôle des actes locaux……..477

B. Le rôle de conseil du représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales 481

Paragraphe II : Le juge administratif, garant du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales 483

A. L'impossible désistement du représentant de l'Etat 484

B. L'arbitrage entre représentant de l'Etat et autorités territoriales 490

SECTION II : Les conséquences de la réforme du contentieux administratif sur les juridictions administratives en tant que juge des déférés des représentants de l'Etat. 493

Paragraphe I : La création des tribunaux administratifs 493

A. Généralités 493

B. Les attributions des tribunaux administratifs 497

C. Les juridictions compétentes en matière budgétaire 501

Paragraphe II : La conciliation devant la juridiction administrative 504

A. Le cadre du règlement amiable 504

B. La conciliation administrative. 509

Conclusion du Chapitre 511

Conclusion du Titre 512

Conclusion de la Seconde Partie 513

CONCLUSION GENERALE 514

BIBLIOGRAPHIE 518

TABLE DES MATIERES 537

ANNEXES 547

ANNEXE I : IMAGES DU MALI 548

ANNEXE II : CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX EVENEMENTS DU MALI DE L'INDEPENDANCE A 1992 552

ANNEXE III : LOIS N°2017-051, 052 et 053 DU 02 OCTOBRE 2017 559

LOI N°2017-051 du 02 OCTOBRE 2017 PORTANT CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES……...559

LOI N°2017-052 DU 02 OCTOBRE 2017 DETERMINANT LES CONDITIONS DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES……559

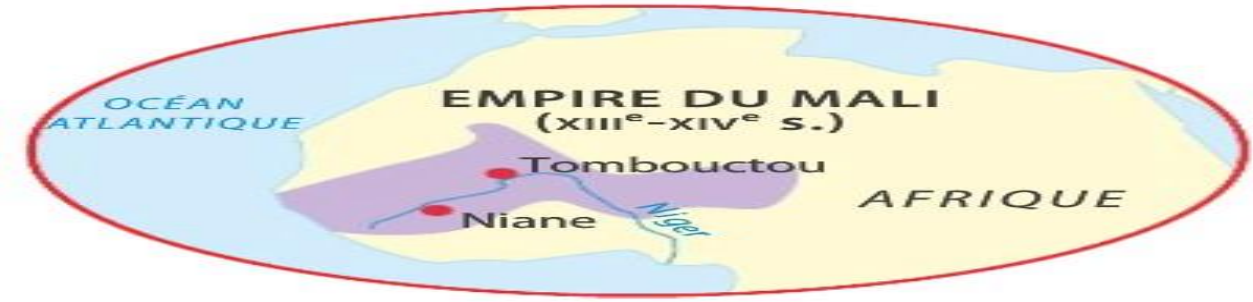
LOI N°2017-053 DU 02 OCTOBRE 2017 PORTANT STATUT PARTICULIER DU DISTRICT DE BAMAKO……559

ANNEXES

ANNEXE I : IMAGES DU MALI

I Le Mali avant la colonisation française

a. L'Empire du Mali au Temps de Soundiata Keita



b. L'Empire du Mali au Temps de Mansa Moussa : temps de règne 1312-1337

Portrait de Mansa Moussa, 10e empereur du Mali, sur une carte géographique de l'Europe et de l'Afrique du Nord, datée 1375. Mansa Moussa tient une pépite d'or dans sa main. Il est considéré par certains comme l'homme le plus riche de l'histoire. Il a dirigé de 1312 à 1337 l'Empire du Mali (qui comprenait les actuels Mali, Burkina Faso, Sénégal, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie et la Côte d'Ivoire)

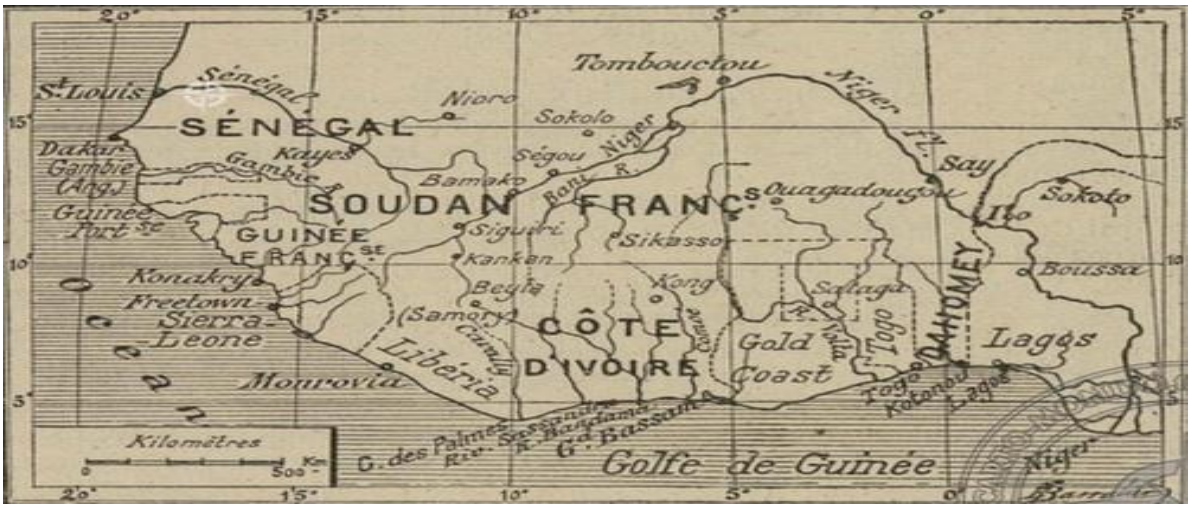
c. Tombouctou à la fin de l'Empire Songhaï : 12 Avril 1591.

II Le Mali au temps de la colonisation française

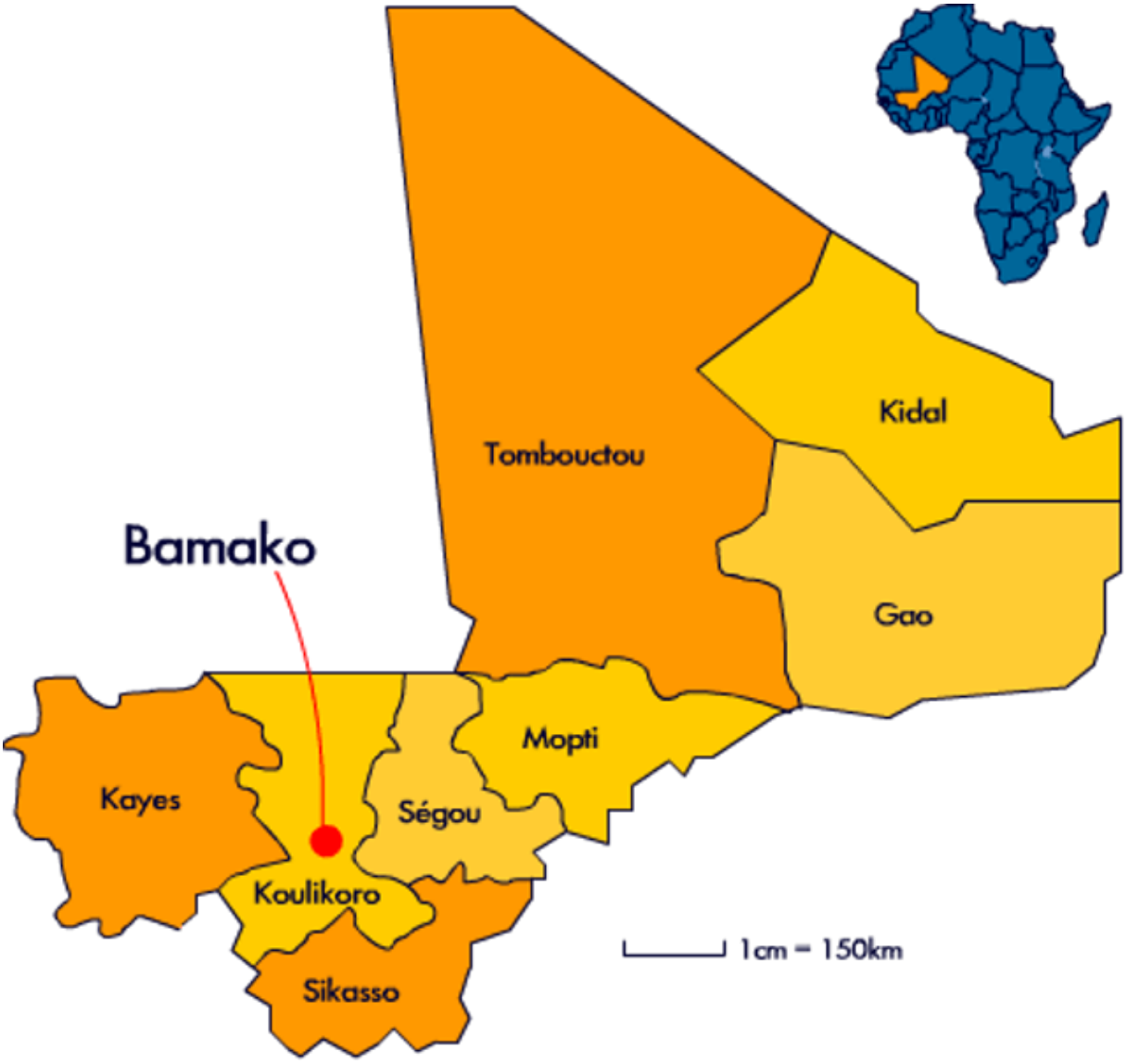
1. Soudan français, vers Mars 1890

2. Palais de justice Soudan français à Bamako en 1945

3. Soudan français en 1958



III Le Mali de l'indépendance à 1992



ANNEXE II : CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX EVENEMENTS DU MALI DE L'INDEPENDANCE A 1992.

1. CHRONOLOGIE DE L'HISTOIRE DU MALI

I LA PREMIERE REPUBLIQUE (22 SEPTEMBRE 1960-19 NOVEMBRE 1968)

1. 22 septembre 1960, Proclamation de la République du Mali
2. Mars 1961, Discours du président Modibo Keita, à Ségou, annonçant la mise en œuvre d'un programme socialisant.
3. Octobre 1961, Lancement d'un premier plan quinquennal censé accélérer le rythme de développement du pays.
4. 1962, Intronisation du premier évêque catholique malien, Monseigneur Luc-Auguste Sangaré.
5. Juillet 1962, Le Mali sort de l'Union monétaire ouest-africaine et crée un franc malien.
6. Septembre 1962, Sixième Congrès de l'USRDA, le dernier avant la chute, en 1968, du régime de Modibo Keita.
7. 1er mars 1966, Inquiètes d'un coup d'État survenu au Ghana le 25 février 1966, les autorités maliennes décident, lors de la réunion d'une conférence des cadres du Parti, la création d'un Comité national de défense de la révolution (police militaire).
8. 19 novembre 1968, Une junte militaire formée de quatorze officiers renverse Modibo Keita.

II LA DEUXIEME REPUBLIQUE DU MALI (2 JUIN 1974- 26 MARS 1991)

1. 19 novembre 1968, Moussa Traoré organise un coup d'État et renverse Modibo Keïta.
2. 6 décembre 1968, La Constitution du 22 Septembre 1960 est abrogée et remplacée par une loi fondamentale publiée sous le titre d'ordonnance N°1 C.M.L.N. du 28 novembre 1968.
3. 2 juin 1974, Adoption par référendum de la Constitution du 2 juin 1974
4. 19 novembre 1976 Création du parti politique unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (U.D.P.M.)
5. Le 31 mars 1979, Congrès Constitutif du parti politique unique, l'Union Démocratique du Peuple Malien (U.D.P.M.).

6. 19 juin 1979, Elections présidentielles et législatives. 1985, Réélection de Moussa Traoré.
7. 1er juin1984, Retour du Mali au Franc CFA.

8. 26 Mars 1991, un coup d'Etat militaire renverse Moussa Traoré. Un Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP) est mis en place avec sa tête le colonel Amadou Toumani Touré.

III LA TROISIEME REPUBLIQUE

1. 29 juillet au 12 août 1991 : conférence nationale chargée de préparer le retour à la démocratie.
2. 25 février 1992, promulgation de la Constitution
3. 8 mars 1992 : élections législatives remportées par l'ADEMA/PASJ.
4. 26 avril 1992 Alpha Oumar Konaré est élu président de la République. Il est réélu président de la République le 17 mai 1997.
5. 29 mai 2002 : Alpha Oumar Konaré gracie l'ancien dictateur Moussa Traoré et sa femme qui avaient été condamnés à mort en 1992 et 1999 pour crimes politiques et économiques. Leur peine avait été commuée en prison à vie à perpétuité.
6. 12 mai 2002 Amadou Toumani Touré élu président de la République. Il est réélu le 29 mai 2007.
7. 2007-2012 Attaques de camps militaires maliens, le 17 janvier, par le MNLA, et déclenche la rébellion dite touareg de 2012
8. 22 mars 2012, un coup d'Etat militaire renverse Amadou Toumani Touré.
9. 12 août 213, Ibrahim Boubacar Keita est élu président de la République. Il est réélu le 2018.

2. CHRONOLOGIE DE L'HISTOIRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES MALIENNES

- AU SOUDAN FRANÇAIS

1. 1er janvier 1911, création de communes-mixtes.
2. 18 novembre 1955, création de communes de plein exercice.

- PREMIERE REPUBLIQUE DU MALI (22 SEPTEMBRE 1960-19 NOVEMBRE 1968)

1. 22 septembre 1960 consécration par la Constitution du 2 septembre 1960 de l'existence des collectivités territoriales maliennes.
2. 2 mars 1966, Adoption de la loi n°66 9/AN RM portant code municipal au Mali.

- SECONDE REPUBLIQUE (19 NOVEMBRE 1968-26 MARS 1991)

1. 12 juillet 1977, Ordonnance77-44/CMLN du 12 Juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali. Bamako devient un district, collectivité territoriale régie par un statut particulier et composé de six communes. Cette ordonnance crée également la Région de Gao.

- TROISIEME REPUBLIQUE

25 février 1992, consécration par la Constitution du 25 février 1992, de l'existence des collectivités territoriales.

Du 11 février 1993 au 2 octobre 2017, les lois suivantes ont été adoptées :

1- loi n° 93-008 / déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi 96-056 du 16 octobre 1996

2 - loi n° 95-022 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales

3 - loi n° 95-034 / portant code des collectivités territoriales en république du Mali, modifiée par la loi n° 98-010 du 19 juin 1998 et modifiée par la loi n° 98-06 du 30 décembre 1998

4 - loi n° 96-025 / portant statut particulier du district de Bamako

5 - loi n° 96-050 / portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

6 - loi n° 96-058 / AN-RM déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent

7 - loi n° 96 - 060 / relative à la loi de finances

8 - loi n° 99 - 037 / du 10 aout 1999 modifiant l'article 19 de la loi n° 93 - 008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

9 - loi n° 00 - 044 / du 07 juillet 2000 / déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions

10 - loi n° 02-008 / du 12 février 2002 portant modification et ratification de l'ordonnance n° 00-027 / PRM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier

11 - loi n° 02 - 052 / du 22 juillet 2002 relative aux archives

12 - loi n° 04 - 033 du 27 juillet 2004 / portant modification de la loi n° 95 - 022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales

13 - loi n° 04 - 038 du 5 aout 2004 / relative aux associations

14 - loi n° 06 - 023 du 20 juin 2006 / relative à la création et a l'administration des villages, fractions et quartiers

15 - loi n° 06 - 024 du 28 juin 2006 / régissant l'état civil

16 - loi n° 06 - 043 du 18 aout 2006 / portant statut des élus des collectivités territoriales 17 - loi n° 07 - 072 du 26 décembre 2007 / relative au fonds national d'appui aux collectivités territoriales

18 - ordonnance n° 00 - 027 / P-RM du 22 mars 2000 / portant code domanial et foncier 19 - ordonnance n° 07 - 019 / P-RM DU 18 juillet 2007 / portant création du centre de formation des collectivités territoriales

19 - décret n° 95 - 210 / P-RM / déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales

20 - décret n° 96 - 084 / P - RM / déterminant les conditions et les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services déconcentres de l'Etat

21 - décret n° 96-119/P-RM déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'état au niveau du district de Bamako

22 - décret n° 01 - 040 / P - RM du 02 février 2001 / déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine prive immobilier de l'Etat

23 - décret n° 01 - 041 / P-RM du 02 fevrier2001 fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper

24 - décret n° 01-291/P-RM du 06 juillet 2001 portant institution d'une journée nationale des communes de la Mali

25 - décret n° 01 - 555 / P - RM du 20 novembre 2001 / portant modification du décret n° 95 - 210 / P - RM du 30 mai 1995 / déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales

26- décret n° 02 - 112 / P - RM du 06 mars 2002 / déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine prive immobilier des collectivités territoriales

27- décret n° 02 - 313 / P - RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation

28 - décret n° 02 - 314 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de sante

29 - décret n° 02 - 315 / P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine

30 - décret n° 02 - 424 / P-RM du 09 septembre 2002 / fixant les modalités d'application de la loi n° 02 - 052 du 22 juillet 2002 relative aux archives

31 - décret n° 03 - 047 / P - RM du 05 février 2003 déterminant le cadre organique de la direction nationale des collectivités territoriales

32- décret n° 03 - 367/ pm du 29 aout 2003 / portant création du comité national d'évaluation technique des schémas directeurs et sommaires d'aménagement et d'urbanisme

33- décret n° 03 - 580 / P - RM du 30 décembre 2003 fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics

34 - décret n° 03 - 582 / P - RM du 30 décembre 2003 / portant répartition des actes d'administration et des actes de gestion du personnel des collectivités territoriales

35- décret n° 03 - 583 / P - RM DU 30 décembre 2003 / portant dispositions communes d'application du statut des fonctionnaires des collectivités territoriales concernant le recrutement et les concours directs de recrutement

36 - décret n° 05 - 089 / PM - RM du 4 mars 2005 / portant création de la commission interministérielle de pilotage des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales

37 - décret n° 06 - 436 / P - RM du 16 octobre 2006 / déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en république du Mali

38 - décret n° 06 - 567 / P - RM du 29 décembre 2006 / fixant le mode de désignation des conseillers de village de fraction et de quartier et les modalités de fonctionnement des conseils de village de fraction et de quartier

39 - décret n° 07 - 116 / P - RM du 02 avril 2007 / portant modification du décret n° 06 - 420 / P - RM du 02 octobre 2006 portant allocation d'une indemnité spéciale de responsabilité au personnel enseignant contractuel de l'Etat et collectivités

40 - décret n° 07 - 262 / P - RM du 2 aout 2007 / fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du centre de formation des collectivités territoriales

41- décret n° 08 - 095 / P - RM du 21 février 2008 / portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement

42 - décret n° 08 - 278 / P - RM du 15 mai 2008 / fixant les modalités de gestion du fonds national d'appui aux collectivités territoriales

43 - décret n° 09 - 100 / PM - RM du 11 mars 2009 / portant création de la cellule d'appui à la décentralisation / déconcentration de l'administration territoriale et des collectivités locales

44 - Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales

45 - Loi n^{0}2017-0 51 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

46 - Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

47 - Loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant particulier du district de Bamako.

ANNEXE III :

LOIS N°2017-051, 052 et 053 DU 02 OCTOBRE 2017

LOI N°2017-051 du 02 OCTOBRE 2017 PORTANT CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LOI N°2017-052 DU 02 OCTOBRE 2017 DETERMINANT LES CONDITIONS DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LOI N°2017-053 DU 02 OCTOBRE 2017 PORTANT STATUT PARTICULIER DU DISTRICT DE BAMAKO