

UNIVERSITE PARIS XIII NORD

FACULTE DE DROIT, SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

École Doctorale : ERASME

Centre de Recherche sur l'Action Locale (CERAL)

N° attribué par la bibliothèque : |_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

THÈSE

Pour obtenir le grade de :

DOCTEUR EN DROIT PUBLIC

Sera présentée et soutenue publiquement par :

ABOULKADER HASSAN MOUHOUMED

24 juin 2013

<p>L'organisation territoriale de la république de Djibouti : une décentralisation de papier ?</p>

Directeur de recherche : M. Robert ETIEN,

Doyen honoraire et maitre de conférences HDR à l'Université Paris XIII

MEMBRES DU JURY

Philippe SUEUR, Professeur à l'université Paris XIII

Bernard DOLEZ, Professeur à l'université Paris 1 Panthéon- Sorbonne, rapporteur

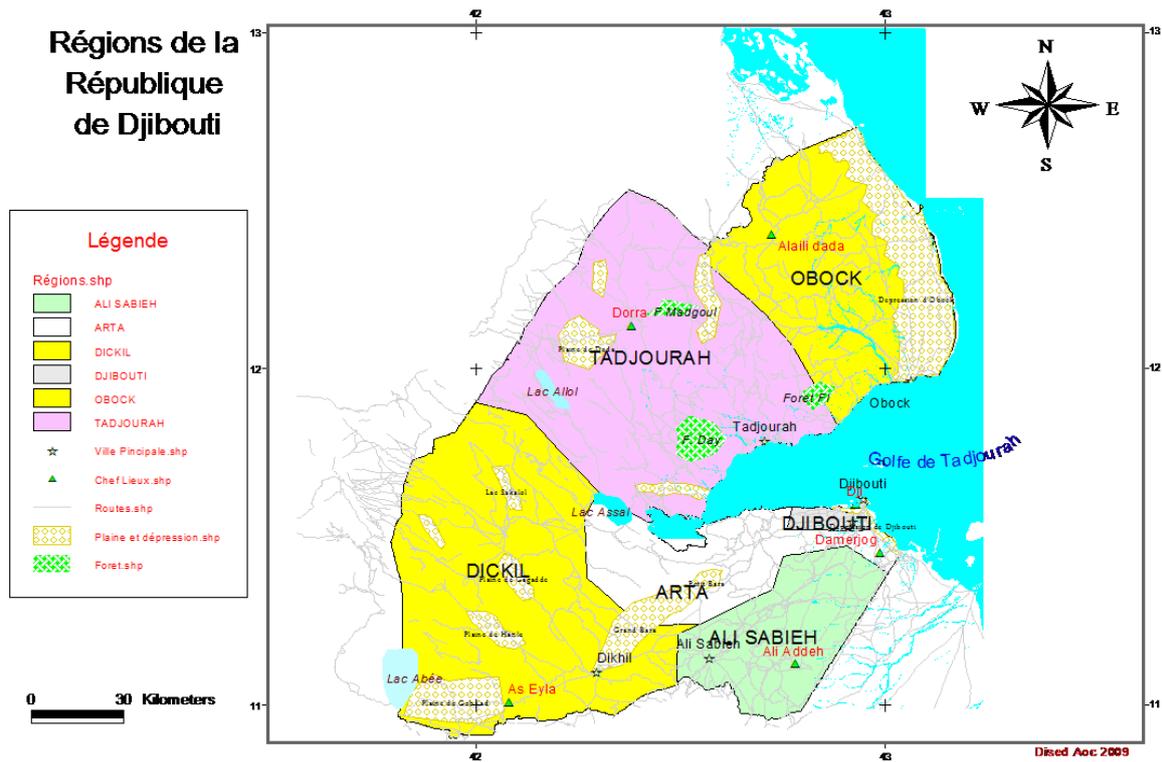
Robert ETIEN, Maitre de conférences à l'université Paris XIII

Blaise TCHIKAYA, Maitre de conférences à l'université Paris XIII

Christelle SHAEGIS, HDR, conseiller au tribunal administratif de Toulon, rapporteur

2013

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI



REMERCIEMENTS

Cette thèse est l'aboutissement de plusieurs années de recherche menées dans le cadre de mes études doctorales portant sur l'impact et limites juridiques de la décentralisation en république de Djibouti. Je voudrais ici remercier collectivement ou nommément certaines de personnes qui m'ont guidé et accompagné sur ce chemin plein de détours. Je pense tout d'abord à tous les élus locaux mais aussi aux agents du ministère de l'intérieur et de la décentralisation qui m'ont facilité le travail de terrain à Djibouti et dans les régions de l'intérieur. A tous ceux qui m'ont gratuitement consacré de leur temps, à tous ceux qui ont simplement pris la peine de remplir un modeste questionnaire notamment les étudiants de l'université de Djibouti, je veux dire ici mes sincères remerciements. Je ne peux taire plus longtemps la gratitude particulière que j'aie vis-à-vis de quelques êtres chers. Mes parents qui ont toujours cru en moi et m'ont encouragé, ma femme qui a supporté mes nuits blanches et souvent relu et corrigé cette œuvre, à mes amies et collègues Dr Amina Said Chiré et Dr Souraya Hassan Houssein qui ont toujours été là par leurs conseils pertinents et leurs encouragements. Mention spéciale pour le Doyen Robert ETIEN, pour m'avoir formé et sans qui cette thèse ne serait sans doute pas. Le centre de recherche sur les actions locales (CERAL) qu'il dirige m'a permis d'effectuer mes activités de recherche. Aussi, je remercie le ministre de l'intérieur et de la décentralisation Hassan Darar Houffaneh (mai 2011 à mars 2013) et actuel ministre de la défense pour m'avoir fait confiance en tant que collaborateur sur le toilettage des textes juridiques de la décentralisation.

Et enfin, mes remerciements vont à l'endroit de tous les membres du jury pour leur disponibilité.

L'Université Paris XIII n'entend donner ni approbation, ni désapprobation aux opinions émises dans cette thèse.

Ces opinions n'engagent que leur propre auteur.

SOMMAIRE

Introduction Générale

PREMIÈRE PARTIE : Les fondements de la décentralisation en république de Djibouti

Titre 1 : Genèse et objectifs de la décentralisation en république de Djibouti

Chapitre I : L'organisation territoriale : de la colonisation à nos jours

Section I : Les évolutions historico-politiques de l'administration territoriale : de la Côte Française des Somalis au Territoire Français des Afars et des Issas

Section II : L'organisation administrative et politique de la république de Djibouti : de la centralisation à la décentralisation

Chapitre II : les objectifs de décentralisation : bonne gouvernance et aménagement du territoire

Section I : Gouvernance politique et économique : moyens pour affermir le développement et lutter contre la pauvreté

Section II : l'aménagement du territoire

Titre 2 : Les aspects fonctionnels de la décentralisation

Chapitre I : Un cadre juridique et institutionnel inachevé

Section I : Les collectivités décentralisées et l'affirmation du principe de la libre administration

Section II : La gestion des collectivités décentralisées

Chapitre II : Le contrôle des collectivités décentralisées

Section I : Le contrôle non spécifique des collectivités décentralisées

Section II : Le contrôle de légalité relatif aux actes administratifs et budgétaires des collectivités décentralisées

DEUXIEME PARTIE : Limites et contraintes de la décentralisation en république de Djibouti

Titre 1 : Le mimétisme juridique et institutionnel dans le processus de décentralisation

Chapitre I : L'influence du droit français et des partenaires au développement dans le système de décentralisation djiboutien

Section I : Un système politico-administratif calqué sur le modèle français

Section II : les conséquences de l'influence des partenaires au développement dans le système de décentralisation

Chapitre II : Le contexte Djiboutien ignoré

Section I : La non prise en compte de la spécificité Djiboutienne

Section II : les contraintes liées à la chefferie traditionnelle

Titre 2 : Les contraintes de la politique de décentralisation

Chapitre I : Le système politico-administratif Djiboutien face à la décentralisation

Section I : Survivances des reflexes de monolithisme politico-administratif

Section II : Un partage du pouvoir embryonnaire entre l'Etat et les collectivités décentralisées

Chapitre II : Les handicaps d'ordre humain et financier

Section I : les faiblesses des ressources humaines

Section II : les contraintes d'ordre financier des collectivités décentralisées

Conclusion Générale

Annexes

Bibliographie

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Considérée comme le véritable leitmotiv de la politique de développement des institutions financières internationales (FMI et Banque Mondiale) à l'égard des pays du Sud, la décentralisation semble être le passage obligé de toutes les réformes publiques.

En effet, au lendemain de la mise en place des ajustements structurels imposés aux pays africains et la vague de démocratisation des années 90, la majorité des Etats africains s'est dotée d'un arsenal juridique et institutionnel permettant la mise en place d'une politique de décentralisation. Les crises sociales, économiques, et politiques des états africains ont amené les agences de coopération et d'aide au développement à préconiser l'instauration d'un bon gouvernement et d'un développement durable¹. Pour ce faire, la Banque Mondiale recommande la participation des organisations et des collectivités de compétence locale afin de mieux apporter l'aide au développement² aux bénéficiaires. Avec cette approche, la décentralisation est perçue comme une voie de sortie de crise.

A Djibouti, comme dans la plupart des Etats francophones (anciennes colonies françaises), la décentralisation a été appliquée depuis la colonisation, à la suite de la loi cadre dit Deferre³ qui a consacré l'évolution des colonies vers l'autonomie interne puis l'indépendance.

La constitution Djiboutienne consacre les collectivités territoriales et le principe de leur libre administration par des conseils élus. La constitution forme le cadre juridique fondamental de la décentralisation. Le conseil constitutionnel pourra veiller à ce que les lois n'empiètent pas sur les différentes dispositions constitutionnelles reconnaissant l'existence des collectivités locales et leur droit à la libre administration. En France, à titre d'illustration, le conseil constitutionnel par deux décisions rendues en 1990 a indiqué que le principe de la libre administration des collectivités locales limite les pouvoirs du législateur⁴. De ces reconnaissances découlent que la collectivité locale est « *un groupement humain géographiquement localisé sur une portion déterminée du territoire national auquel l'Etat a conféré la personnalité morale ou juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités*

¹ J-C. FAURE, « coopération et développement démocratique », in G.CONAC (sous la dir. de), *L'Afrique en transition vers la démocratie*, Actes du colloque de Paris, 11-13 décembre 1990, Paris Economica, 1993, pp. 463 et ss.

² OCDE, *Coopération pour le développement dans les années 1990*, Rapport 1989, Paris, pp. 91-92.

³ Votée le 23 juin 1956 et ses décrets (n°57/456 et 57/460) d'application sont intervenus le 4 avril 1957, elle ouvre la voie aux indépendances des colonies françaises d'Afrique.

⁴ Georges VEDEL, « *Le droit au logement et le principe de la libre administration des collectivités locales* », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 18.

élues ». Cette sémantique renvoie aux caractéristiques et aux éléments constitutifs d'une collectivité locale, tout comme l'Etat : la population, le territoire, la personnalité juridique et les autorités propres qui prennent en charge la politique de développement.

La politique de développement se trouve dans un imbroglio juridique et politico-administratif, cette situation peut être l'un des vestiges de la colonisation. Ancienne colonie française, la culture de la décentralisation n'est pas un des points forts de la puissance dominatrice (France) dont « *la conception jacobine et centralisée de l'administration (...) est, dans sa version universaliste, la négation même de toute différence* »⁵. L'autonomie locale est une tradition anglo-saxonne, l'accroissement et la prépondérance du pouvoir central sont une constante de l'histoire administrative française⁶ et cette histoire a été largement recueillie par l'administration Djiboutienne dans sa conception profondément jacobine malgré les réformes entreprises en France depuis la loi du 2 mars 1982⁷, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁸ et la loi du 16 décembre 2010⁹.

Depuis des années, la république de Djibouti s'interroge sur l'impact réel et la signification des politiques et initiatives innombrables prises depuis des années pour réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'injustice sociale. L'inanité des modes de gouvernance souligne l'échec de l'approche de développement basée sur une volonté non prospective et dictée de l'extérieur. Mais c'est également la question de l'Etat, de sa consistance et de sa légitimité qui est aujourd'hui posée à Djibouti et un peu partout en Afrique postcoloniale¹⁰.

Au début des années 90, la réforme de l'Etat a fait l'objet de débats dans les pays africains francophones notamment, et dans le monde arabe; l'Etat « déficient » est attaqué, le « local », vertueux et démocratique par essence, est glorifié. Partout, la décentralisation est prônée par les régimes politiques africains et les bailleurs de fonds comme la solution aux différents maux politiques existants. C'est une idée qui a été largement diffusée par les

⁵ Gabriel FERAL, « *Administrations comparées en pays nomade* », in Nomades et commandants (sous la dir. de), Edmond BERNUS, PARIS, Karthala, 1993, p. 106.

⁶ Guy LACHAPELLE, Stéphane PAQUIN, *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2004, 159.

⁷ Cette loi portant sur les droits et les libertés des communes, des départements et des régions en France, est le point de départ des grandes réformes décentralisatrices en France.

⁸ Cette loi est relative à l'organisation décentralisée de la République française et a modifié le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales.

⁹ Cette loi est relative à la réforme des collectivités territoriales et prévoit notamment le remplacement des conseillers généraux et des conseillers régionaux par un nouveau type d'élus locaux : le conseiller territorial.

¹⁰ Salifou DIALLO, *Les transformations de l'État en Afrique*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Perpignan, 2005, 370 p.

baillleurs de fonds notamment la Banque Mondiale, qui véhicule un discours normatif de décentralisation à l'adresse des Etats du Sud, dans son initiative de « *bonne gouvernance* »¹¹ en vue du « *modelage des finances publiques, dans la conception du service public et dans la définition des secteurs publics* »¹². L'uniformisation des formes institutionnelles et administratives de la décentralisation en Afrique tient à l'influence exercée par les bailleurs de fonds dans la définition des réformes de l'action publique et de l'espace.

La décentralisation dans l'ensemble des pays d'Afrique francophone est un acte éminemment politique et considéré « *comme une stratégie de gouvernance et un processus de réformes graduelles répondant à un ensemble de problèmes de nature administrative, politique, fiscale, et foncière* »¹³. A l'indépendance, pour cerner la politique de développement et consolider d'avantage l'unité nationale et la cohésion sociale, les nouvelles autorités djiboutiennes étaient méfiantes quant à la création des collectivités territoriales décentralisées. Les circonstances laborieuses d'accession à l'indépendance, les perspectives politiques propres des dirigeants, l'affirmation du pouvoir d'Etat nouveau, la volonté de concentration de pouvoir, sa centralisation et la fin du pluralisme politique¹⁴ au nom de l'unité nationale mythifiée mettaient fin à la perspective d'une organisation administrative décentralisée du territoire. La politique est résolument tournée vers la mise en quarantaine de toute idée d'organisation loin du pouvoir central et surtout de son chef. Après quelques années d'exercice du pouvoir postindépendant, une vague de désillusion et de désappointement est venue remplacer l'optimisme. Le système loin d'évoluer de façon harmonieuse et dynamique, a connu de multiples contestations qui ont abouti au conflit armé¹⁵ de 1991 entre la rébellion Afar (Front Pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie) et le gouvernement. L'arrivée au pouvoir de l'actuel Président de la République en 1999, et la signature de l'accord de réconciliation entre les deux parties en 2001 permettra au législateur djiboutien de mettre en place la première loi portant décentralisation et statut des régions le 7 juillet 2002.

¹¹ Stéphane MADAULE, *Relations internationales : penser autrement*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 42.

¹² Béatrice HIBOU, « *Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique : l'exemple de l'Afrique subsaharienne* », *Esprit*, n° 8-9, août-septembre 1998, p. 126.

¹³
¹⁴ Ahmed MAHIOU, *L'avènement du parti unique en Afrique noire, L'expérience des États d'expression française*, Tome III, Paris, LGDJ, 1969, p.230.

¹⁵ Le conflit a notamment concerné le nord du pays et n'a pas eu d'impact sur la capitale Djibouti-Ville.

Pour entreprendre une analyse de l'impact et des limites juridiques de la décentralisation en république de Djibouti, il est souhaitable de faire l'évaluation de la pertinence du cadre juridique et institutionnel et des mesures d'accompagnement.

Dans cette introduction générale, nous rappellerons le contexte de la recherche (I), le cadre conceptuel et méthodologie (II), puis l'intérêt de la recherche (III), et enfin nous annoncerons son plan (IV).

I- Le contexte de la recherche

Il est indispensable de présenter le contexte sociopolitique (I-1) ainsi que le contexte socio-économique (I-2) afin de saisir la manière dont la décentralisation se matérialise à Djibouti.

I.1. Le contexte sociopolitique

La république de Djibouti est le produit d'une histoire coloniale française qui a duré quatre vingt treize ans. L'ère coloniale qui va de 1884 à 1977 va débiter avec la signature d'un traité¹⁶ entre la France, représentée par Léonce Lagarde¹⁷ et les chefs Issas.

Depuis son accession à la souveraineté internationale le 27 juin 1977, devenant ainsi le 49^{ème} Etat indépendant d'Afrique, le pays a connu deux présidents de la république et une guerre civile. Le premier président djiboutien, Hassan Gouled Aptidon, a gouverné de 1977 à 1999. Compte tenu de la concentration des pouvoirs et des abus qui en ont découlé, le pays a connu des troubles sociopolitiques qui se sont soldés par la prise d'armes, en 1991, de la rébellion Afar au nord du pays. La constitution du 4 septembre 1992¹⁸ a institué le cadre propice à la promotion d'une gouvernance démocratique. Elle dote le pays d'un régime de type présidentiel, avec un président et une assemblée nationale pour un mandat de cinq ans. Le président de la république actuel, Ismail Omar Guelleh, au pouvoir depuis 1999, a été réélu avec une forte majorité, le 8 avril 2011. Sa candidature a été rendue possible grâce à un amendement de la constitution en avril 2010¹⁹. Cette candidature a été critiquée par

¹⁶ Ce traité signé le 26 mars succède à un autre traité signé avec les Sultans afars qui cèdent la région d'Obock à la France.

¹⁷ Il est envoyé comme «*commissaire extraordinaire en mission spéciale pour la reconnaissance et la délimitation du territoire d'Obock*» le 9 décembre 1883. Il est nommé «*commandant*» d'Obock le 24 juin 1884 et prend son poste le 1er août 1884.

¹⁸ Adoptée par referendum et publiée le 15 septembre 1992, elle fait suite à des nombreuses revendications de la part de l'opposition et met fin aux deux lois constitutionnelles.

¹⁹ L'ancien article 23 de la constitution, qui disposait que *le président de la République est élu pour six ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois* a été modifié par la loi constitutionnelle du 21 avril 2010. Désormais pour se présenter au poste du président de la république,

l'opposition, donnant lieu à une contestation populaire en février 2011 dans le sillage des événements survenus en début d'année dans le monde arabe²⁰.

La constitution, d'inspiration française, insiste sur la nature républicaine de l'Etat (art. 1) et le système représentatif par l'élection que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie du référendum* » (art. 3). Le président de la république est chef de l'Etat et du gouvernement, et c'est à lui que reviennent la nomination et la révocation du premier ministre ainsi que des autres membres du gouvernement. Le président n'est pas responsable devant l'assemblée nationale et ne peut pas la dissoudre. Dans l'évolution politique Djiboutienne actuelle, une cohabitation à l'image de la France paraît impossible. La constitution ne prévoit pas un tel mécanisme. Le président et le premier ministre ont toujours revêtu, depuis l'indépendance, les mêmes couleurs politiques. Par ailleurs, la constitution, contient un titre X consacré aux collectivités territoriales. Composé de deux articles (85 et 86), il pose le principe de la libre administration des collectivités et leur contrôle par le représentant de l'Etat. La révision constitutionnelle du 21 avril 2010 a ajouté deux nouveaux articles qui affirment l'autonomie financière des collectivités territoriales et confient au législateur organique le pouvoir de préciser les attributions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.

I-2. Le contexte socio-économique

La république de Djibouti est située dans la Corne de l'Afrique et partage des frontières avec l'Érythrée au Nord, l'Éthiopie à l'Ouest et au Sud et avec la Somalie au Sud - Est. Elle possède une façade maritime longue de 370 kilomètres qui donne sur la Mer Rouge et le Golfe d'Aden. Sa superficie est d'environ 23200 kilomètres carrés (soit l'équivalent d'une région comme la Lorraine). La population djiboutienne est estimée à 818 159 habitants²¹ dont 475322 (soit 58%) dans la seule capitale Djibouti-ville. Le climat du pays est de type semi-désertique, caractérisé par de faibles précipitations à l'origine de la rareté des ressources en eau. Largement ouvert sur le Golfe d'Aden, à l'entrée sud de la Mer Rouge, Djibouti détient une position géostratégique, adossée à des pays comme l'Éthiopie, l'Érythrée,

on (...) doit être âgé de quarante ans au moins et de soixante quinze ans au plus à la date de dépôt de sa candidature.

²⁰ Document de stratégie de pays (2011-2015), groupe de la banque africaine de développement, 2011, p. 1.

²¹ Article 1 du décret n°2010-0038/PR/MEFPCP du 23 mars 2010 portant publication des résultats du 2ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2009.

et la Somalie et fait face à la péninsule arabique. La position géostratégique du pays a été renforcée par le nouveau contexte que suscite la lutte contre le terrorisme avec le stationnement depuis 2002 du Groupe de travail conjoint sur la Corne de l'Afrique (*Combined Joint Task Force-Horn of Africa*). La capitale-ville concentre à elle seul plus de 70% des activités économiques et politiques du pays.

L'économie du pays a vu le jour dès la fin du 19^{ème} siècle, sous l'impulsion d'une poignée d'hommes d'affaires visionnaires et audacieux (Ferdinand IIG et Léon Chefneux) et les pouvoirs publics de l'époque ont voulu faire de cette côte, une tête de pont pour les explorateurs marchands français. Ce défi répondait aux exigences et préoccupations de la nouvelle économie du monde de l'époque : la construction d'un port. Les premiers membres du secteur privé, bien insérés auprès de l'empereur Ménélik II, bien intégrés aux circuits économiques des années 1890, obtenaient dès 1894 une concession pour exploiter une ligne ferroviaire et fondaient trois ans plus tard la société impériale des chemins de fer éthiopiens pour construire un chemin de fer destiné à faire de ce territoire une tête de pont pour drainer jusqu'au port de Djibouti les richesses de l'Afrique nilotique et de l'Éthiopie.

Principalement construite depuis le début sur les échanges et les prestations de service, l'économie Djiboutienne est largement ouverte sur le monde et par conséquent vulnérable aux événements extérieurs. Cette situation a profité à Djibouti en période de croissance économique mondiale et malheureusement desservie lors des crises économiques.

Actuellement, Djibouti constitue un pays de transit de la majorité du commerce extérieur éthiopien, lequel constitue près de 70% du trafic portuaire de Djibouti. Ces réexportations constituent une activité économique importante, en particulier parce que Djibouti est dépourvu de ressources naturelles importantes et que son niveau d'industrialisation demeure faible. Des services axés sur les activités portuaires et des trafics routier et ferroviaire appuyés par le secteur financier constituent la principale source de croissance économique du pays. Le revenu par habitant estimé à 815 dollars EU par habitant en 2004, classait Djibouti dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire. La pauvreté monétaire y atteint une proportion alarmante, estimée à près de 74% de la population, avec les milieux rural et périurbain comme principales zones de concentration de la pauvreté. En dépit de la récente amélioration des conditions de vie, les indicateurs de développement humain à savoir le taux de scolarisation brut, les taux de mortalité infantile, infanto-juvénile et maternelle, et l'accès à l'eau potable demeurent en deçà des niveaux

devant permettre au pays d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015²².

La dette publique extérieure s'élevait à 634 millions USD en 2010. Rapportée au PIB, elle a légèrement baissé entre 2009 et 2010, passant respectivement de 60% à 56,1%. Toutefois, le seuil reste critique et contraint les autorités à ne pas recourir à des emprunts non concessionnels¹. Djibouti n'a pas été déclaré éligible à l'initiative PPTE et n'a pu bénéficier, à ce titre, d'allègement de dette. Les possibilités d'allègement hors PPTE restent limitées compte tenu que les créditeurs multilatéraux détiennent 66% de la dette. . Les créditeurs bilatéraux détiennent les 34% restant, notamment le Club de Paris (12%), le Koweït et l'Arabie Saoudite²³.

Malgré une croissance économique qui pourrait atteindre 5,1% en 2012²⁴, grâce à la reprise des activités portuaires et des investissements directs étrangers, le chômage demeure élevé et la pauvreté touche 70 % de la population.

II- Cadre conceptuel et méthodologique

Après avoir apporté quelques éléments de définition de la décentralisation (II.1), nous présenterons la problématique (II.2) et la méthodologie de la recherche (II.3).

II-1. Définitions et caractéristiques des concepts

A. DE TOCQUEVILLE écrivait que la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fissent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective. Cette formule de l'auteur, souvent citée, est pertinente car elle donne un aperçu général des caractéristiques de la décentralisation.

Dans un contexte d'émergence de nouveaux acteurs et espaces de décision projetés par la décentralisation territoriale, celle-ci réorganise les relations administratives entre le centre

²² Document de stratégie de pays (2007-2010), groupe de la banque africaine de développement, 2007, p. 2.

²³ *Ibid.*, p.3

²⁴ Ismail mahamoud, *L'aide au commerce pour Djibouti : Enjeux et perspectives*, 2012, p.4.

et la périphérie. La décentralisation est un système d'organisation des structures de l'Etat, qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes locaux (communes, régions). Elle sert de modèle par lequel l'Etat enclenche un processus d'administration de son territoire par une délégation d'une partie de ses pouvoirs à des conseils ou assemblées élus en les dotant de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁵.

La République de Djibouti a lancé un processus de décentralisation dont les objectifs déclarés sont de promouvoir la démocratie, d'impulser le développement et la mise en place de méthodes participatives en faveur d'une bonne gestion des affaires locales.

Pour éviter tout risque de confusion, nous tenons à donner quelques éléments de définition. Comme il n'existe pas de définition de la décentralisation communément admise, nous en donnerons quelques unes afin d'avoir une idée plus précise de ce que couvre ce concept. Selon M. HAURIOU, « *au point de vue du droit, la décentralisation est une manière d'être de l'Etat caractérisée par ce fait que l'Etat se résume en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes administratifs* »²⁶. G. VEDEL considère pour sa part que la décentralisation « *consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au pouvoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés* »²⁷. Quant à M. WALINE, il affirme que : « *décentraliser, c'est retirer des pouvoirs à l'autorité centrale pour les transférer à une autorité indépendante de compétence moins générale* »²⁸.

La décentralisation enveloppe une série d'acceptations, souvent transfert d'autorité et responsabilité de fonctions publiques, de l'administration centrale vers les organisations locales autonomes. C'est un mode d'organisation de l'Etat consistant à remettre à des autorités locales élues la gestion administrative d'une entité géographique. Dans un sens général, la décentralisation désigne un processus engageant des transferts de pouvoir d'un niveau central à un niveau local. Les transferts peuvent être *politiques* (dévolution de pouvoirs

²⁵ Ahmed Mine, *La politique de décentralisation en Mauritanie : impacts et limites juridiques, politiques et socio-économiques*, thèse, 2008, p. 33.

²⁶ Maurice HAURIOU, cité par serge REGOURD, in *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 1982, p.24.

²⁷ Georges VEDEL, *droit administratif*, PUF, 6^{ème} éd, Paris, 1976, p.639.

²⁸ Marcel WALINE, *droit administratif*, Sirey, 7^{ème} éd, Paris, 1957, n°430.

à des entités politiques décentralisées), *administratifs* (répartition des responsabilités pour la fourniture de services aux populations) ou *financiers* (une attribution de ressources et de pouvoir fiscal aux entités décentralisées).

La décentralisation territoriale a pour objectif de donner aux citoyens ou à leurs représentants élus des pouvoirs de décision, cette forme fait l'adéquation entre le pluralisme politique et la démocratisation. Elle renforce la gouvernance locale et permet aux citoyens à travers leurs élus d'avoir une influence considérable dans la formulation et l'exécution de la politique de l'administration. La décentralisation territoriale a l'avantage de rendre plus souple le fonctionnement des collectivités territoriales. Il en résulte un désengorgement de l'administration centrale et les dossiers sont réglés de façon plus adaptée²⁹. Elle consiste dans son essence à individualiser une collectivité humaine circonscrite sur une partie du territoire et à la charger de gérer l'ensemble de ses propres affaires³⁰.

La décentralisation politique permet un relais entre les citoyens et leurs élus afin qu'ils répondent à leurs aspirations. Elle implique le transfert des pouvoirs politiques vers des assemblées ou conseils locaux élus par les populations locales (ce n'est pas le cas à Djibouti). La décentralisation territoriale initiée depuis 2002, n'a été effectivement appliquée qu'à partir de 2006.

Progressivement les collectivités territoriales vont disposer de compétences et de ressources financières. La libre administration des collectivités locales à Djibouti a toujours été bloquée par les pouvoirs des autorités déconcentrées de l'État.

La décentralisation administrative vise à refaire la répartition, à différents échelons, de responsabilités et de ressources financières, pour assurer la fourniture de services publics de qualité. La décentralisation administrative est un mode de relation entre le pouvoir central et des autorités locales, avec une certaine répartition des compétences entre le niveau central et les niveaux locaux³¹. La répartition dans un Etat unitaire décentralisé comme la république de Djibouti, relève de la loi qui peut modifier ou réduire les compétences des collectivités locales. La planification et la mise en œuvre sont entre les mains des exécutants locaux qui

²⁹ Ahmed Mine, *ibid.*

³⁰ Alain BOCKEL, *Droit administratif, Manuels et Traités N° 2*, Dakar-Abidjan, Les Nouvelles Éditions Africaines, 1978, p. 247.

³¹ Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER, Jean-Claude RICCI, *Droit des collectivités territoriales*, 2^e édition mise à jour, Paris, PUF, 1998, p. 6.

relèvent de l'autorité du pouvoir local. Elle vise la répartition de responsabilités et de ressources financières entre les différents niveaux pour assurer la fourniture de services publics. Ce type horizontal de transfert du gouvernement central vers des unités administratives, des autorités publiques semi-autonomes, des municipalités, des régions a des objectifs de gestion, de planification et de financement.

La décentralisation des finances doit permettre aux collectivités territoriales d'exercer de façon efficace et avec des moyens suffisants, les fonctions administratives décentralisées. Ces revenus peuvent provenir de ressources locales, d'un transfert du gouvernement central ou de subventions et contributions diverses. Elles doivent disposer du pouvoir de décision concernant les dépenses et le vote des budgets.

Cette décentralisation des finances implique une autonomie substantielle en matière de perception des recettes et de dépenses des autorités locales comprenant entre autres le pouvoir de lever un impôt et d'imposer.

Avantages et inconvénients de la décentralisation

Les arguments des défenseurs de la décentralisation sont de divers ordres. Le principal en est que la décentralisation territoriale est un facteur du développement de l'esprit civique et public, parce qu'elle associe à la gestion de la chose publique la masse des citoyens qui s'intéressent plus facilement aux problèmes de l'administration locale, qui les touchent plus directement que les questions d'intérêt général. En les associant aux complexités de cette gestion, elle les aide à mieux comprendre les difficultés de l'administration centrale sur laquelle ils doivent aussi se prononcer périodiquement par voie d'élections libres et démocratiques.

Un autre argument est que la décentralisation territoriale accélère la marche des services publics, en déchargeant le pouvoir central d'un grand nombre d'affaires qui l'encombreraient dans un régime centralisé. Enfin, la décentralisation constitue, lorsqu'elle est assez accentuée, un contrepois utile et probablement indispensable à la puissance étatique : elle peut même

dresser un rempart efficace contre les tentatives autoritaires des gouvernants, en créant une forme supplémentaire de division ou de séparation des pouvoirs³².

Les adversaires de la décentralisation territoriale estiment que si celle-ci peut être un facteur du développement de l'esprit civique et public, elle aboutit souvent à ouvrir la porte aux passions politiques locales, d'autant plus aigues et plus néfastes qu'elles dégénèrent en querelles de personnes et livrent la gestion des affaires publiques à des gens incompétents. Ils estiment aussi que la déconcentration peut être un procédé aussi efficace que la décentralisation pour accélérer la marche de la machine administrative et désencombrer, par voie de conséquence, les administrations centrales. Enfin, tout abus dans la décentralisation provoque une montée des particularismes qui peut remettre en cause l'unité nationale. Il entraîne, à plus ou moins longue échéance, un choc en retour : le pouvoir central, sous le prétexte de coordination, va reprendre les prérogatives qu'il avait, un moment, conférées aux entités locales³³.

Ses inconvénients ne doivent pas cependant faire oublier les qualités évidentes de la décentralisation. Ils montrent que la voie de la décentralisation est parsemée d'embûches. Avant de décentraliser, il faut avoir ces inconvénients présents à l'esprit. La décentralisation territoriale doit s'adapter aux circonstances du temps et de lieux. La dose à injecter variera donc selon les traditions historiques, le cadre géographique, les ressources économiques et humaines, le degré d'instruction civique et politique etc.

Le droit de la décentralisation en république de Djibouti tient-il compte de ces éléments que nous pouvons qualifier de constitutifs de la décentralisation ? Ce droit de la décentralisation cache-t-il un ou d'autres droits et pratiques ?

II-2. Problématique

La décentralisation est un véritable défi pour le gouvernement djiboutien, car c'est un processus qui traduit un choix constitutionnel et qui accompagne une réforme politique de l'administration publique dans un Etat qui a « *besoin d'un système démocratique qui libère*

³² Jacques CADART, institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, 1981, p.60. Voir aussi DEBBASCH Charles, science administrative, Paris, 1976, pp.197-198.

³³ Charles DEBBASCH, op cit, p.201.

les initiatives et les potentialités de création »³⁴. Elle est un aspect essentiel de l'actualité administrative Djiboutienne qui concerne la mise en place d'institutions publiques territoriales. Le domaine de l'administration publique évolue sans cesse pour exprimer les valeurs et les préférences des citoyens, des groupes de citoyens et de la société dans son ensemble. Les enjeux sont donc essentiellement de nature politique (par la participation des citoyens à la gestion des affaires locales, l'apprentissage de la démocratie et la transparence) et de services rendus aux citoyens (raison administrative avec le rapprochement des citoyens de l'administration). La décentralisation, par le jeu des élections locales libres et la participation des citoyens, consolide la démocratie. Elle permet également une plus grande efficacité en matière de services publics de proximité, et ce, plus particulièrement dans un contexte caractérisé par l'importance de la capitale du pays (Djibouti-ville), les difficultés de communication et de fortes disparités locales. Les attributs ressortent des traits socio-économiques marqués par un contexte de pauvreté, de problèmes sociaux, où la décentralisation essaie de prendre une place. L'enjeu principal de la décentralisation est de favoriser l'émergence d'une administration autonome et de proximité « *dans un territoire macrocéphale dominé par une capitale, véritable micro-Etat, regroupant 80% de la population et des richesses nationales* »³⁵.

Les lois de 2002³⁶ et 2005³⁷ ne définissent pas la décentralisation. Le législateur djiboutien se contente de dresser une liste exhaustive des collectivités locales comme la commune et la région. Ces collectivités décentralisées sont des personnes morales de droit public, distinctes de l'Etat et sont donc dotées de la personnalité juridique ainsi qu'une autonomie financière.

Deux principaux problèmes se posent. Le premier est relatif à l'étude de la dynamique juridique et institutionnelle de la décentralisation. Le second est relatif à la légitimité culturelle des lois de décentralisation. Cela nous conduit à deux grandes interrogations :

- L'étude juridique des lois de décentralisation nous permet-elle d'affirmer qu'il y a décentralisation à Djibouti ?

³⁴ Jean-Euloge GBAGUIDI, « *Micro-nationalisme et décentralisation en Afrique : expression d'une double rupture idéologique* », in *Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest, mythe et réalité*, Elizabeth Annan- Yao (sous la dir. de), Dakar, CODESRIA, 2005, p. 66.

³⁵ Amina said chiré, *Décentralisation et recompositions territoriales et politiques en République de Djibouti : Un processus avorté ?*, Djibouti contemporaine, Karthala, 2012.

³⁶ Loi n°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions du 7 juillet 2002.

³⁷ Loi n°122/AN/05/5èmeL portant sur le statut de la Ville de Djibouti, du 01 novembre 2005.

- Les lois de décentralisation sont elles adaptées au contexte politique, économique, social, territoriale et culturel djiboutien ?

Ces deux principaux problèmes nous amènent à nous poser d'autres questions :

- Le constituant et le législateur djiboutien reconnaissent et consacrent le principe de la libre administration des collectivités décentralisées. Dans la pratique, comment se matérialise ce principe ?

- Les lois de décentralisation³⁸ reconnaissent des compétences aux collectivités territoriales (communes et régions). Cependant, dans la pratique, l'adoption du décret portant transfert des compétences confirme t-il le partage des pouvoirs entre l'Etat central et les collectivités territoriales ?

- En vertu du principe de libre administration des collectivités décentralisées, le représentant de l'Etat ne devrait disposer que d'un contrôle de légalité, sauf en matière budgétaire où le budget des collectivités décentralisées est obligatoirement soumis à son approbation. Cependant, dans la pratique, comment cela se passe t-il ?

- Les lois portant décentralisation ont prévu les moyens humains, matériels et financiers, afin que les collectivités décentralisées puissent exercer et assumer leurs compétences. Cependant, les collectivités disposent elles de ressources structurelles stables dans la pratique ?

- La constitution et les lois de décentralisation posent le principe selon lequel les collectivités décentralisées s'administrent librement par des conseils élus. Selon ce principe, les conseils des collectivités décentralisées sont élus au suffrage universel direct, mais si ce mode favorise l'expression d'une légitimité démocratique, a-t-il toujours été respecté dans l'évolution historique de la gestion des collectivités territoriales ? En quoi le mode de scrutin aux élections locales est-il novateur ? Par ailleurs, les conseils élus sont-ils réellement les administrateurs des collectivités décentralisées ? Tout en instituant le principe de l'élection, le législateur a assorti ce principe d'exception. Ainsi, le président de la république peut par décret dissoudre une assemblée locale et nommer des délégations spéciales. Ce mécanisme est il encadré juridiquement ?

- Nous notons aussi que l'harmonisation des textes juridiques et la mise en place d'un code général des collectivités locales n'ont pas été effectuées. *« Face à des textes souvent contradictoires et des principes non écrits qui dominant, le plus simple serait, vu l'état*

³⁸ Nous entendons par là celle de 2002 portant décentralisation et statut des régions, et la 2005 portant sur le statut de Djibouti ville, ainsi que les deux lois de 2006 et 2011 qui les ont modifiées.

*d'avancement de la démocratie locale à Djibouti, de prévoir un grand texte législatif qui préciserait le cadre juridique d'ensemble sur la question*³⁹ ». La décentralisation peut-elle se concrétiser dans un tel contexte juridique ?

- Selon J.Caillosse⁴⁰, « *la décentralisation est le produit en même temps que la source d'un énorme travail juridique qui est comme tel un fait social de première importance* ». S'intéressant à l'efficacité matérielle du droit, il dit que de « l'efficacité matérielle du droit, aux écarts entre la décentralisation des textes et des juristes et celle que révèlent les enquêtes sur le terrain, encore faut-il s'entendre sur la manière dont le droit participe à la construction d'un ordre social, sur le mode d'efficacité sociale du juridique. Faut-il pour mieux le nier en exiger ce qu'il est permis d'attendre des développements matériels d'un modèle mathématique ? Le droit peut ne pas fonctionner comme prévu, il ne s'en matérialise pas moins en servant de référence communes, il fournit l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra finalement choisir ». Dans la pratique, les lois de décentralisation sont-elles en adéquation avec la spécificité djiboutienne ? Autrement dit, y a-t-il un écart entre les textes et la pratique ?

Pour répondre à ces différentes questions, nous partirons des quatre postulats et hypothèses suivants :

- le constituant et le législateur djiboutien affirment l'autonomie des collectivités décentralisées, mais cette autonomie n'existe pas. L'autonomie nécessite, par exemple, une juridiction administrative effective et impartiale, l'effectivité des garanties constitutionnelles et législatives, le pouvoir de nommer et de révoquer sans l'intervention de l'Etat les agents des collectivités décentralisées ;
- bien que les collectivités décentralisées aient quelques compétences (dans l'attente de l'application concrète du décret portant transfert de compétences), elles ne sont pas à même de les assumer. Pour assumer les compétences, il faut avoir une légitimité locale et penser l'exercice des compétences dans le cadre local du citoyen en tenant compte des réalités locales ;
- les collectivités décentralisées ne disposent pas de ressources structurelles stables. Elles sont donc obligées de compter sur les subventions de l'Etat. Cette dépendance financière place les collectivités djiboutiennes selon la formule de G.VEDEL, « *dans la situation où serait un*

³⁹ ETIEN Robert, avant-propos du livre de l'auteur relatif au cadre juridique et institutionnel de la décentralisation en république de Djibouti, Karthala, 2012, p.8.

⁴⁰ J.CAILLOSSE, la décentralisation mode d'emploi, RDP, 1998, p.1229.

*individu théoriquement majeur et capable mais, qui n'aurait pour vivre que les subsides de ses parents*⁴¹ ». Des ressources stables et structurelles permettraient aux collectivités décentralisées d'une part de ne pas être dépendantes et d'autre part de pouvoir élaborer des documents prévisionnels et de ne pas se contenter de vivre au jour le jour sans aucune perspective ;

- le législateur djiboutien n'a pas pris en compte la spécificité de Djibouti en élaborant les lois de décentralisation. La république de Djibouti a sa spécificité territoriale notamment et il s'avère indispensable d'ancrer la décentralisation dans le contexte culturel afin que la décentralisation se matérialise réellement. Afin que le djiboutien s'approprie la décentralisation, il conviendrait donc de revoir la notion même de « collectivité décentralisée » et d'associer à la gestion des collectivités décentralisées les acteurs (associations de développement local, comité des quartiers...) en présence au niveau local, et de les impliquer pleinement au processus. A cet effet, il conviendrait de revoir les compétences des acteurs (collectivités décentralisées, personnes morales, élus locaux, organes de gestion, Etat, autorités traditionnelles...), de définir clairement les compétences de chaque acteur, de sécuriser les acteurs en leur conférant des droits et obligations bien précis, de revoir le nombre de communes à Djibouti ville par exemple etc....

Pour vérifier ces quatre postulats et hypothèses, nous adopterons une certaine méthodologie.

II-3. La méthodologie de la recherche

Pour une recherche sur la décentralisation en république de Djibouti, il fallait au préalable définir les outils méthodologiques. Ces derniers doivent être à même de saisir toute la complexité du problème que rencontre la mise en place d'une décentralisation à Djibouti. Afin donc de saisir et de rendre compte de toute cette complexité, nous avons utilisé, d'abord, la méthode juridique préconisée par C.EISENMANN⁴² qui consiste en une double démarche d'analyse des textes et d'exploration des conditions de leur édicition, des interprétations et de l'application qui en sont effectuées par les différents acteurs sociaux destinataires de la règle de droit. Il s'agit alors, selon les termes de l'auteur, de la « *dogmatique* » pour désigner la première étape de la démarche, et de la « *casuistique* » pour rendre compte de la seconde.

⁴¹ G. VEDEL, droit administratif, op.cit, p.390.

⁴² C.EISENMANN, Cours de droit administratif, les cours de droit, Paris, LGDJ, 1969.

La dogmatique s'en tient au droit, à la règle juridique telle qu'elle ressort de l'armature législative au sens large. Elle se limite par conséquent au droit écrit, et vise systématiquement l'étude de ce droit à partir des règles juridiques existantes. C'est l'étude du droit positif au sens strict.

La casuistique vient compléter la première démarche, afin d'éviter de se retrouver trop enfermé dans un positivisme juridique ne tenant pas compte de la réalité du milieu ambiant dans lequel la règle de droit produit ses effets. Elle tient alors à cette conviction du juriste que les faits de la réalité juridique sont étroitement liés aux faits de la réalité sociale. Le sujet de droit est aussi un acteur social et la règle de droit n'est qu'une technique de gestion des hommes. La dogmatique permet alors de comprendre le caractère formel de la règle de droit, tandis que la casuistique permet de confronter cette dernière à la réalité sociale.

La casuistique obéit alors à un processus. Après une vérification de l'identité des faits à ceux prévus par la règle de droit, on peut décider s'il faut leur appliquer les conséquences énoncées dans le dispositif juridique.

Cependant, la méthode juridique préconisée par C.EISENMANN ne peut pas rendre compte de l'ensemble de la situation, car au-delà des faits de la réalité sociale, il faut rechercher et comprendre les logiques qui fondent ces réalités sociales. Ainsi, nous avons fait appel à « l'approche terrain » car pour saisir l'ensemble des phénomènes relatifs à la décentralisation et être à même de les rapporter aux logiques qui les fondent, il d'abord les observer. Ainsi, pour notre recherche, nous nous sommes rendus plusieurs fois dans les différentes régions du pays. Aussi, nous avons noué des contacts au ministère de l'intérieur et de la décentralisation, ainsi que d'autres départements ministériels comme le secrétariat d'Etat à la solidarité.

Lors de notre recherche sur le terrain, nous avons été confrontés à différentes difficultés (peur de livrer des informations, marchandages d'informations, accès aux documents administratifs⁴³...). Nous avons heureusement rencontré quelques personnes (préfets, chefs traditionnels, agents publics du ministère de l'intérieur, associations de développement local, exécutifs communaux et régionaux...) qui ont bien voulu nous livrer des informations et échanger avec nous.

La méthode de la recherche consistera donc à analyser la décentralisation des institutions publiques territoriales de la république de Djibouti, à dresser un bilan général des mises en

⁴³ Il n'existe pas des dispositions législatives ou réglementaires spécifiques concernant l'accès au document administratif à Djibouti. L'établissement d'une liste des documents non communicables (exemple de ceux qui concernent le décret de la défense nationale) à l'instar de certains pays comme la France, serait nécessaire.

œuvre de la politique de décentralisation. C'est aussi une méthodologie chronologique pour mettre en exergue les facteurs qui sont à l'origine de l'aboutissement ou non de la décentralisation dans un pays confronté à d'énormes problèmes de développement socio-économique des territoires.

III- Intérêt et limites de la recherche

L'intérêt de notre travail se situe à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, la décentralisation à Djibouti comme institution publique laisse l'usager/juriste de droit public très songeur. En effet, quand on parle en France de collectivité décentralisée, nous voyons l'existence matérielle de la collectivité, et par conséquent les services publics (école, ordures ménagères, urbanisme, voirie etc....) dont nous sommes tous les jours bénéficiaires. A Djibouti, on parle des collectivités décentralisées, mais elles brillent par leur absence. Nous nous sommes alors dit: « allons chercher la collectivité décentralisée afin de voir si elle existe réellement ». Si elle existe dans les textes, pourquoi est-elle introuvable dans la vie des citoyens ? Pourquoi ces derniers ne s'identifient pas à elle ? C'est ainsi qu'est né l'intérêt du juriste de droit public, usager du service public local introuvable.

Ensuite, la décentralisation est associée au développement local et s'inscrit dans les théories qui appellent à « moins d'Etat ». Selon ces théories, l'Etat doit réduire son interventionnisme économique⁴⁴. De plus, l'Etat est perçu comme la cause du sous développement⁴⁵ et son substitut légal est la décentralisation. Par ailleurs, dans son rapport de 1997, la banque mondiale affirme que : « *les programmes publics donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont exécutés avec la participation des bénéficiaires et lorsqu'ils exploitent le potentiel associatif de la collectivité*⁴⁶ ». La décentralisation est donc intimement liée au développement local, et pour réussir ce dernier que l'Etat n'a pas su réaliser, il convient de bien penser la politique de décentralisation. L'intérêt de la recherche sur le plan national est donc d'analyser la corrélation entre la décentralisation et la mise en place d'un développement local efficient.

⁴⁴ P-J. LAURENT, « institutions locales et quelques aspects théoriques à partir de l'exemple du Burkina Faso », cahiers africains, 1995, p.48.

⁴⁵ A.ESTEVES, P-J. LAURENT, J-P PEERMANS, stabilité politique, ethnicité et dimensions socio-économiques de la gouvernabilité locale : synthèse théorique et application, les cas du Bénin et du Burkina Faso, Louvain-la-Neuve, institut d'études du développement (UCL), 1995.

⁴⁶ Banque Mondiale, l'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde En 1997.

Enfin, à Djibouti, le droit public comme le droit privé est un domaine où la recherche n'est pas assez développée et à laquelle on assiste à une rareté d'écrits notamment en matière de décentralisation. Ce vide doctrinal qu'il convient de combler, a conduit inévitablement au choix du sujet de cette étude. En outre, aucune recherche n'a jamais été spécifiquement consacrée à la question du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation en république de Djibouti.

Aussi, l'intérêt de cette recherche pour la communauté scientifique est de réaliser une étude de l'ensemble du dispositif et d'apporter des réponses permettant d'une part d'améliorer l'arsenal juridique en aboutissant à une véritable décentralisation et à des collectivités décentralisées qui assurent des missions de service public. D'autre part, il est question de contribuer à la construction d'une décentralisation qui prendrait en compte les réalités locales et qui permettrait à tout djiboutien de s'identifier aux collectivités décentralisées.

IV. Annonce du plan

La décentralisation, avec ses principes de libre administration, d'autonomie et son modèle d'organisation institutionnelle pour la restauration de réformes au sein de l'Etat, n'est pas encore entrée dans les mœurs administratives djiboutiennes. La démarche progressive et prudente du gouvernement consiste à enraciner la décentralisation, qui exprime un réalisme politique nouveau en reconnaissant aux collectivités locales la capacité de s'administrer elles-mêmes. L'expérience en cours de décentralisation (commencée en 2006 avec la tenue des premières élections locales), tente d'impulser une nouvelle dynamique prenant en compte à la fois la gouvernance politique et économique.

La décentralisation à Djibouti oscille entre plusieurs facteurs avec des écarts, des piétinements et des involutions (reculs, régressions). Les bailleurs de fonds et les autorités publiques ont fait preuve d'un optimisme candide qui supposait que la mise en place de la décentralisation conduit à la démocratie et au développement socio-économique. Les blocages politiques, institutionnels et l'augmentation de la pauvreté sont venus tempérer cet enthousiasme. Ils soulignent les contraintes politiques, techniques, juridiques, et institutionnelles auxquelles se heurte la décentralisation et dénotent la complexité et les dysfonctionnements des arrangements institutionnels en matière de politique de décentralisation. Les limites de la décentralisation sont remarquables. Les problèmes posés se situent notamment au niveau de l'effectivité et de l'efficacité des normes juridiques en matière de décentralisation.

De toutes ces interrogations, nous pouvons dégager deux grandes idées. La première est relative aux lois de décentralisation elles-mêmes. En effet, les lois de décentralisation sont insatisfaisantes du point de vue institutionnel et fonctionnel ; peut-on alors qualifier le phénomène de décentralisation ? La seconde est relative à la production des lois de décentralisation. En effet, la décentralisation, telle qu'elle est prévue et mise en œuvre, n'est pas adaptée à Djibouti qui a un contexte culturel et une organisation administrative du territoire spécifiques. Le législateur n'a pas tenu compte de ces spécificités en élaborant les lois de décentralisation. Or, la décentralisation ne peut pas être mise en œuvre de manière efficace sans tenir compte des réalités du milieu local. Pour répondre à ces deux questions, il convient d'une part d'analyser les fondements de la décentralisation (**Première partie**) afin d'en évaluer les dynamiques juridiques et institutionnelles et d'autre part, détecter les limites théoriques et pratiques du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation (**Partie II**).

PREMIÈRE PARTIE : Les fondements de la décentralisation en république de Djibouti

En Afrique, la réforme de l'Etat passe par la consécration de la décentralisation qui a pour objectif de réduire la prééminence de l'Etat, pour rapprocher les décisions de ceux qui les concernent dans un esprit de « *modernité en construction*⁴⁷ ». La décentralisation est à l'ordre du jour dans beaucoup des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'instauration d'un système de gestion proche des populations est censée favoriser à la fois le développement des territoires et la démocratisation. La décentralisation permet aux populations de participer à l'élaboration et à la gestion des politiques qui concernent les territoires dans lesquels elles vivent. Elle associe davantage les citoyens aux décisions locales, en renforçant les mécanismes de la démocratie participative⁴⁸, du développement socioéconomique et en facilitant l'accès aux responsabilités locales.

La décentralisation territoriale augure d'un nouvel espace d'administration et de développement par l'émergence d'un cadre institutionnel local auquel les citoyens et leurs élus s'attacheront. Ils s'investiront dans la mission de gérer leur propre développement, dans un esprit de performance et une logique de bonne gouvernance. Les autorités en concertation avec les bailleurs de fonds tentent de redynamiser le développement des régions de l'intérieur du pays afin de désengorger la capitale Djibouti-ville et réduire ainsi la pauvreté. La mise en place de cette politique nécessite l'implication des acteurs locaux et le transfert de compétences. Ce transfert de compétences est subordonné à la capacité des collectivités territoriales à assumer les compétences qui leur sont transférées. Dans un Etat avec un pouvoir très centralisé, il apparaît nécessaire de ménager les conditions de collaboration entre le pouvoir central et les élus locaux⁴⁹ de manière à ce que les transferts des compétences aillent de manière concomitante avec les transferts de ressources.

⁴⁷ Nassirou BAKO-ARIFARI, et Pierre-Joseph LAURENT (éds), Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara, Bulletin APAD, n° 5, 1998, p.23.

⁴⁸ Tshiyembe MWAYILA, État multinational et démocratie africaine, Sociologie de la renaissance politique, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 196.

⁴⁹ Jean-Pierre JAMBES, Territoires apprenants : esquisse d'un développement du XXIe siècle, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 167.

Ce processus se déroule dans une dynamique globale des réformes sociopolitiques et macroéconomiques engagées depuis les années 2000, pour faire de la décentralisation territoriale la voie d'approfondissement et de raffermissement de la démocratie et le chemin du développement local. Ainsi, il convient d'analyser le développement institutionnel dans lequel la décentralisation va inscrire ses missions en allant de sa genèse et à son objectif (**Titre 1**) puis les aspects fonctionnels de la décentralisation (**Titre 2**).

Titre 1 : Genèse et objectifs de la décentralisation en république de Djibouti

En république de Djibouti, depuis 2006, des acteurs locaux ont émergé pour tenter de produire une vision nouvelle plus orientée politiquement vers les difficultés de développement. Les collectivités locales constituent le fer de lance de la volonté de participation démocratique aux décisions socio-économiques, car elles cumulent l'avantage de servir de lieu de convergence de toutes les contestations populaires. Elles sont les contours où « *démocratie, responsabilité et développement pour la transformation sont intériorisés dans chaque pays et enracinés profondément à chaque niveau de notre société* »⁵⁰. La participation par implication des collectivités locales dans le processus témoigne de l'importance de l'appui aux centres multiples de participation et prise de décision dans la société. Celle-ci a pour corollaire d'assurer une meilleure gestion des affaires publiques, de garantir le pluralisme à tous les niveaux institutionnels et permet aux collectivités d'acquérir une autonomie organisationnelle.

Après la deuxième guerre mondiale, la constitution française de 1946 a doté la colonie de la côte française des somalis d'une assemblée territoriale⁵¹. La colonie s'ouvrait ainsi à la vie politique avec la création de groupements politiques et le droit de vote pour représenter les intérêts nationaux et locaux.

La Loi-cadre (Defferre)⁵² est venue renforcer l'évolution nouvelle du territoire et l'accompagner vers la transformation en Territoires Français des Afars et Issas (TFAI)⁵³ « *sans aucune évolution possible vers l'indépendance* »⁵⁴. Une fois l'indépendance acquise, la république de Djibouti glissa petit à petit vers le monopartisme. L'emprise de l'appareil d'Etat

⁵⁰ Charte Africaine pour la Participation Populaire au Développement et à la Transformation, Arusha, février 1990, p. 37.

⁵¹ Pierre-François GONIDEC, « Les Assemblée locales et administratives des territoires d'Outre-mer », RJPUEF, 1952, p. 317.

⁵² Loi n° 56-615 du 23 juin 1956 appelée loi-cadre ou encore loi Defferre, elle ouvre la voie à une autonomie interne aux territoires d'outre-mer. La loi préconise « l'association plus étroite des populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres par la décentralisation administrative ».

⁵³ A la suite d'un référendum en 1967, la colonie est appelé Territoire Française des Afars et des Issas et son organisation administrative est modifiée.

⁵⁴ Colette DUBOIS,

par un seul parti freine les initiatives locales et engendre la méfiance des communautés locales. Des initiatives timides seront entreprises en vue de créer des autorités locales suivant des schémas préétablis. Les autorités postindépendances⁵⁵ n'ont pas adopté de grandes réformes en matière de décentralisation et les gouvernements successifs ont été peu enclins à lui accorder de l'importance malgré l'existence des dispositions constitutionnelles tendant à la création des *municipalités* et des *communautés de bases*.

Sous l'impulsion des bailleurs de fonds dans le cadre de la politique de "bonne gouvernance", les autorités politiques Djiboutiennes adoptent une politique de redynamisations des régions pour renforcer les voies d'effectivité de la décentralisation. Le gouvernement et les partenaires au développement font les premiers expérimentations et diagnostics de la décentralisation entre 1999 et 2002⁵⁶. Cette collaboration aboutit en 2002 à l'adoption d'un cadre juridique de la décentralisation et l'introduction d'une décentralisation territoriale axée sur le redressement socio-économique par la mobilisation de la population en vue d'un développement local à la base, et le développement de la démocratie au niveau local. A Djibouti, La décentralisation est investie de larges espoirs de développement socio-économique et politique pour les circonscrire, il convient d'étudier l'organisation administrative du territoire (**Chapitre I**) et d'analyser les objectifs de la décentralisation (**Chapitre II**).

⁵⁵ Sophie DULUCQ, Pierre SOUBIAS, L'espace et ses représentations en Afrique subsaharienne, Paris, Karthala, 2004, p. 152

⁵⁶ Un décret n°99-0088 du 17/06/1999 institue des Conseils Régionaux Provisoires (CRP) composé de 14 membres choisis par l'Etat central et un Fonds Social pour la Promotion du Développement Communautaire (FSPDC).

Chapitre I : L'organisation territoriale : de la colonisation à nos jours

L'administration territoriale évolue avec une mutation rendue quasi obligatoire par le contexte international vers une tâche « *développementaliste* », qui doit répondre prioritairement aux besoins des populations. L'administration dans son ensemble doit offrir un réseau qui favorise la cohésion sociale, des actifs spécifiques territorialisés que les acteurs externes ne peuvent pas mobiliser et entrer dans l'univers de la compétitivité territoriale⁵⁷. L'administration djiboutienne est le résultat de plusieurs expériences qui proviennent de la culture, de la colonisation ou des chefferies traditionnelles⁵⁸. Il s'agit d'une administration territoriale qui intègre le modèle musulman (Communauté humaine ou Oumma), le modèle précolonial fondé sur des collectivités traditionnelles organisées autour des ethnies⁵⁹, des tribus ou des clans⁶⁰...

En 1896, le territoire d'Obock ainsi que les protectorats de Tadjourah et des pays danakhils sont réunis au protectorat de la côte des somalis, au point de vue administratif, judiciaire, et financier et forment, jusqu'en 1967, un ensemble sous la dénomination de côte française des somalis et dépendances. L'organisation administrative territoriale de la colonie connaîtra une évolution qui va la conduire vers un statut de territoire d'Outre mer sous la dénomination de Territoire Français de Afars et des Issas de 1967 à l'accès à l'indépendance en juin 1977. Après l'indépendance, les institutions de la nouvelle république vont être régies par des lois constitutionnelles n°1 et 2 jusqu'à l'adoption en 1992 d'une véritable constitution.

⁵⁷ Jean-Roger Essombe Edimo Nya BONABEBE, *Spatialité et développement économique : entre le hasard et la nécessité*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 65.

⁵⁸ Catherine COCQUERY-VIDROVITCH, « A propos des racines historiques du pouvoir : Chefferie et Tribalisme », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 51.

⁵⁹ Un complexe anthropologique qui rassemble les données d'anthropologie physique et des données culturelles, fruits d'une histoire plus ou moins longue et plus ou moins mouvementée : langue ou dialecte, croyance, formes d'organisation sociale et politique, expression artistique, symbolisme, niveau technique. *Encyclopedia Universalis*, Tome 14, p. 1053.

⁶⁰ La vie de la tribu est intimement liée à son territoire qui constitue non seulement son espace politique mais sa principale ressource économique. Chaque tribu se reconnaît par rapport à un territoire donné, bien délimité dans l'espace. Les frontières entre les tribus n'étaient pas matérialisées dans l'espace mais admises par reconnaissance tacite et mutuelle (Djamel RAHAM, *Les structures spatiales de l'Est algérien : les maillages territoriaux, urbains et routiers*, Thèse de doctorat en Aménagement du territoire, Université de Constantine, 2001, p.39). Voir, Jean-Pierre CHRETIEN et Gérard PRUNIER, (sous la dir. de), *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 2003, 435 p.

Le 4 septembre 1992, un projet constitutionnel⁶¹ est soumis au peuple djiboutien dans un contexte de guerre civile où l'organisation d'une consultation sur le devenir constitutionnel du pays peut paraître comme une opération politique détournée qui répond à un calcul politique d'un noyau dur des dirigeants proches du président, pressés pour se maintenir au pouvoir⁶².

La constitution djiboutienne promulguée le 15 septembre 1992 consacre l'édification d'un Etat démocratique en proclamant tous les éléments caractéristiques du régime démocratique (pluralisme politique, respect des libertés publiques, séparation des pouvoirs). Elle admet en son article 85 que les « *collectivités sont administrées par des conseils élus* ». Cette administration doit assurer l'unité nationale, la cohésion sociale et permettre d'atteindre les objectifs de bonne gouvernance politique et économique. Cependant, la concentration des tous les pouvoirs aux mains d'un seul parti politique, l'importance de la capitale Djibouti-ville et les problèmes de dynamisme régional vont aboutir à la remise en cause du pouvoir central et la mise en place « urgente » d'une politique de décentralisation. Pour appréhender le mouvement de l'administration djiboutienne pour la décentralisation, il paraît utile d'étudier l'évolution historique des institutions administratives et territoriales avant l'indépendance (**Section I**) et de voir dans quel contexte politique et administratif, d'après indépendance, la décentralisation a été mise en place (**Section II**).

Section I : Les évolutions historico-politiques de l'administration territoriale : de la Côte Française des Somalis au Territoire Français des Afars et des Issas

Dans la plupart des pays africains colonisés, la pénétration coloniale était rendue possible par un accord avec une autorité locale traditionnelle qui a permis aux colons la conquête du territoire.

En 1862, Dini Ahmed Aboubaker, un cousin du Sultan de Tadjourah arriva à Paris afin de signer un traité confirmant la cession d'Obock et de toute la côte du Ras Bir au Ras

⁶¹ Le projet constitutionnel soumis au peuple est une constitution libérale par rapport aux lois constitutionnelles, qui ont été votées progressivement entre juin 1977 à février 1981. En effet dans le nouveau texte, des libertés fondamentales sont reconnues aux citoyens, le titre II y exclusivement est consacré. Mais la constitution ne se limite pas seulement à une reconnaissance théorique, il est prévu des institutions et des mécanismes qui les garantissent comme par exemple le conseil constitutionnel.

⁶² Bahdon Mohamed, économie politique d'un changement politique : éléments d'analyse à propos de l'expérience de la république de Djibouti, Centro Argentino de Estudios Internacionales Programa África, 2006, p.10.

Doumeira, pour lesquels la France paya 10.000 thalers⁶³. En outre les chefs afars s'engagèrent à rendre compte à la France de toutes propositions relatives à des cessions de territoires qui leur seraient demandées par d'autres puissances étrangères et à les rejeter.

C'est un décret du 20 mai 1896 qui va créer la cote française des somalis (**paragraphe1**) qui deviendra, après un referendum en 1967, le territoire français des Afars et des Issas (**paragraphe2**).

Paragraphe 1 : L'organisation administrative et territoriale de la côte française des somalis

En 1884, le gouvernement de Paris instituait dans sa nouvelle colonie de Somalie la charte qu'il avait donnée à Saint Pierre Miquelon, quarante ans auparavant. Aux yeux des autorités responsables de l'époque, l'implantation de la France sur la côte somalie devait être apparue de même nature dans son insignifiance et dans son étendue ; mais, à d'autres égards, il y avait peu de similitudes entre les îles froides et humides du nord-ouest de l'océan atlantique et la région torride et aride à l'extrême, située au bord de la mer rouge. Pourtant, les conditions de vie en somalie française, avec sa population de nomades africains pasteurs et avec son économie, contrastaient singulièrement avec celles de Saint Pierre et Miquelon dont les populations isolées, toutes descendantes des premiers émigrants de France, ont pour seule activité économique la pêche en haute mer. Croyant fermement, cependant, que les principes de base de la civilisation et du gouvernement français étaient applicables partout, la France donna à la plupart de ses colonies, à la fin du 19^{ème} siècle, des structures administratives identiques. Plus tard, il a fallu s'adapter aux conditions locales et ces structures furent maintes fois modifiées⁶⁴.

Le territoire djiboutien se divisait jusqu'à l'indépendance en cercles (sauf pour Djibouti-ville qui a changé d'appellation en 1968), subdivisions, postes administratifs (**A**) avec un conseil de gouvernement et une assemblée territoriale pour l'administrer (**B**). L'origine coloniale de cette subdivision ne fait aucun doute et on peut y adjoindre les

⁶³ Le thaler était une pièce d'argent d'origine autrichienne, valant 71, 4 U.S cents et qui était largement utilisé dans la zone de la mer rouge.

⁶⁴

circonscriptions traditionnelles qui varient selon que la population est nomade au nord, à l'est et à l'ouest ou sédentaire au sud⁶⁵.

A) Le découpage territorial : l'institution des cercles

En mars 1949, la Somalie Française était divisée en quatre « cercles » administratifs (cercle de Djibouti, de Tadjourah, d'Ali Sabieh, et de Dikhil) d'étendue et d'importance inégales dont les commandants, des officiers jusqu'en 1952, furent directement responsables devant le gouverneur. Ces cercles, à leur tour, furent subdivisés en postes administratifs commandés par un fonctionnaire subalterne ou un sous officier, l'un et l'autre recevant les ordres du commandant de cercle. Chacun de ces fonctionnaires administrait son domaine propre avec l'aide des chefs traditionnels et des assemblées de notables qui jouaient un rôle très important. Plus encore que n'importe où en Afrique tropicale française, la politique officielle favorisa l'administration directe et tendit à transformer les chefs coutumiers en petits fonctionnaires du gouvernement central⁶⁶.

- Le cercle de Djibouti : Djibouti-ville a été créée *ex nihilo* par l'administration coloniale française pour répondre à ses besoins du moment : approvisionner ses navires en eau et en charbon sur le chemin du Tonkin et atteindre le marché éthiopien qui a de tout temps fasciné l'occident. La ville est issue du transfert officiel en 1892 sur le *Ras* Djibouti du comptoir français d'Obock. Son site originel a consisté au départ en un cap situé au Sud du Golfe de Tadjourah, orienté vers le nord et prolongé par quatre îlots madréporiques : au sud le plateau de Djibouti rattaché au continent par l'oued Ambouli, au nord-est, le plateau du Serpent, au nord-ouest, le plateau du Marabout rattaché plus au nord à l'îlot du Héron. Le site de Djibouti a été préféré à celui d'Obock, parce qu'il était plus favorable à l'implantation d'un port en eau profonde. Il a été retenu pour une seconde raison : la route du Harar était plus courte, moins accidentée et surtout ponctuée de points d'eau⁶⁷.

Des quatre cercles, celui de Djibouti, était le plus petit du pays, le plus peuplé et le seul qui puisse être considéré comme étant d'une relative prospérité. Il couvrait 600 kilomètres carrés et, durant la première décennie d'après guerre, sa population urbaine s'éleva à 43000 habitants. Les principales autres agglomérations se trouvaient à Ambouli, à deux

⁶⁵ Virginia Thompson et Richard Adloff, Djibouti et la corne de l'Afrique, 1972, p.61.

⁶⁶ Ibid, p.73.

⁶⁷ Amina said Chiré, l'évolution de l'Habitat en république de Djibouti, in l'Afrique politique, p.126.

kilomètres des quartiers indigènes de Djibouti et à Arta située sur une montagne de 700 mètres dominant le golfe de Tadjourah. Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale qu'une station d'altitude fut créée à Arta et qu'une route de 40 kilomètres fut construite pour la relier à Djibouti. Un poste militaire a été mis en place à Wéa et un autre dans une petite palmeraie qui existait à Loyada et qui marquait la frontière entre la Somalie Britannique et la Somalie française. En 1968, le cercle de Djibouti changera d'appellation avec l'arrêté du 30 décembre 1968. En effet, son article 4 dispose *qu'à compter du 1er janvier 1968 les appellations «District de Djibouti» et «Chef de District de Djibouti» se substituent de plein droit à celles de «Cercle de Djibouti» et de «Commandant de Cercle de Djibouti» dans tous les textes portant réglementation territoriale.* Aussi, le nouveau district de Djibouti comprendra deux arrondissements urbains et un arrondissement suburbain.

- Le cercle de Tadjourah : il vient après Djibouti en importance, couvre la partie nord du territoire et comporte seulement deux agglomérations qui existaient dans le pays avant l'occupation française. Son étendue est notablement plus grande que le cercle de Djibouti : 13000 kilomètres carrés mais sa population est beaucoup plus faible et homogène car uniquement habités par des Afars. Son commandant a la responsabilité de trois îles proches, celles du Goubet-El-Kharab, de Djeziret-Seba et de Doumeira ainsi que du secteur nomade de l'Alta et du poste de Dorra. Bien que Tadjourah ait conservé son influence tribale et religieuse, elle avait perdu son ancienne importance économique comme terminus des voies caravanières du Harrar et du Cho ; sa petite jetée était uniquement accessible aux embarcations de faible tonnage. Obock, plus encore que Tadjourah, a été éclipsée par le développement de Djibouti, tant comme capitale administrative que capitale économique du territoire. Il n'y avait pas d'agriculture mais un peu de chasse et de pêche pratiquées seulement par quelques habitants des centres de Tadjourah, Obock et du lieu-dit de Khor-Angar. La principale ressource du cercle était constituée par ses troupeaux et les sommes d'argent qu'expédiaient les afars émigrés à Djibouti.

- Le cercle d'Ali-Sabieh : fondé en 1939, doit surtout son existence économique au chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba. C'est par Ali-sabieh que passait tout le trafic de la ligne du territoire Français dont deux agglomérations seulement, Holl-Holl et Dasbiou formant les plus petites des stations du chemin de fer. Les 2400 kilomètres carrés du cercle d'Ali sabieh sont constitués de plaines arides dont la pauvre population de 6280 habitants était composée en totalité d'Issas et de quelques européens. D'ailleurs, les nomades issas ne

séjournèrent qu'une partie de l'année dans le cercle, passant l'été sur les hauts plateaux de ce qui était autrefois la Somalie britannique.

- Le cercle de Dikhil a une frontière commune de 200 kilomètres avec l'Éthiopie. Ses 2700 kilomètres carrés couvraient une surface plus grande que ce qui constituait autrefois le Sultanat du Gobad. Au début du 19^{ème} siècle, cette région était occupée en totalité par les Afars qui furent progressivement repoussés par les Issas. Pour mettre fin aux luttes entre les deux groupes et stabiliser les Issas le long d'une ligne reliant le Goubet-El-Kharab à Sankal, un fortin a été édifié à Dikhil en 1928, en guise de résidence du cercle nouvellement créé. Trois subdivisions du cercle sont administrées à Dikhil : As-Eyla, dont la population d'environ 250 habitants, était entièrement Afar, Yoboki, 200 habitants, Afars pour la plupart et Dikhil elle-même avec 1000 habitants dont plus de la moitié était Issa. Chacune de ces subdivisions avait une école primaire, un dispensaire à Dikhil-ville, et des centres de premiers soins dans les deux autres villages. Dikhil était, économiquement, le plus prometteur des cercles de l'intérieur de la Somalie française. En effet, son climat était relativement doux et possédait un cheptel très important. Le cercle possédait aussi des ressources naturelles non exploitées telles que le cuivre, rubis... Dikhil était aussi un lieu de transit pour le café et les peaux venant d'Éthiopie, et vendus à Djibouti ou exportés à Aden.

B) L'administration du territoire

Le développement qu'ont pris nos établissements de la Côte des Somalis, et spécialement le port de Djibouti, a démontré la nécessité de donner à notre protectorat une organisation administrative plus complète que celle dont il a été doté jusqu'ici. (...) d'autre part, en raison de l'importance croissante des questions administratives et économiques soulevées par le développement constant de nos établissements, il est de toute utilité que le gouverneur ou son adjoint ait auprès de lui un fonctionnaire à qui seront confiées les attributions dévolues dans les autres colonies aux secrétaires généraux⁶⁸.

Après la deuxième guerre mondiale, la Somalie française a été administrée par un gouverneur nommé par le conseil des ministres français, gouverneur qui était directement responsable devant le ministre des colonies lequel, à son tour, l'était devant le parlement français. D'importantes modifications ont été introduites dans cette structure par la loi du 9

⁶⁸ Rapport au président de la République française fait par le ministre des colonies, Georges Trouillot à l'occasion de la signature du décret du 20 mai 1896 portant organisation des possessions de la Côte française des Somalis et dépendances.

novembre 1945 avec la création d'un conseil représentatif composé de vingt membres. A huit clos, le conseil débattait et votait le budget présenté par le gouvernement et pouvait également légiférer sur les affaires comme les concessions de terrains d'une certaine étendue, sur les baux et sur beaucoup d'autres affaires dans lesquelles les intérêts du territoire étaient en jeu.

Le conseil représentatif ressemblait, en quelque sorte, à celui des territoires sahariens créé à peu près au même moment mais on notait des différences importantes au désavantage de la Somalie. Les assemblées de l'Afrique occidentale et de l'Afrique équatoriale pouvaient légiférer dans un grand nombre de matières : elles élisaient des représentants au grand conseil fédéral ; leurs réunions étaient ouvertes au public et tous leurs membres étaient élus. En revanche, en Somalie française, non seulement il n'y avait pas de grand conseil mais seule la moitié des représentants de la population indigène était élue par les trois principaux groupes ethniques : Somali, Afar et Arabe sur la base de deux par groupe. Il en résultait que ces dispositions donnaient à la Somalie française, non un double collège électoral comme dans les territoires sahariens mais un système à quatre collèges dans lequel, inévitablement, les coupures raciales étaient nettement marquées. La composition hétérogène de sa population avec un fort pourcentage de nomades et, chez les indigènes, le manque de maturité politique, comparée par exemple à celle des sénégalais, étaient les raisons invoquées pour justifier cette différence de traitement.

Le 19 août 1950 fut adoptée une loi dont la principale réforme concernait l'augmentation des membres du conseil qui est passé de 20 à 25 et l'augmentation du nombre de candidats présentés par les tribus, candidats qui pouvaient être élus par les citoyens autochtones. Pour les sept années suivantes, la structure gouvernementale de la Somalie demeura inchangée mais ses partis politiques ont connu un développement rapide. Le nouveau pas en avant fut un pas de géant qui se concrétisa par l'application de la loi-cadre du 23 juin 1956, qui a modifié profondément les statuts de l'ensemble des dépendances de l'Afrique tropicale française. Dès lors, la Somalie ne resta pas longtemps un territoire à part et prit le chemin du progrès suivi par l'Afrique équatoriale et l'Afrique Occidentale Française. Cependant, l'alignement de la Somalie sur ces derniers territoires n'a pas été aussi simple. En effet, il a fallu presque un an au parlement pour décider exactement comment on lui appliquerait les principes généraux exposés dans la loi cadre.

C'est enfin par un décret⁶⁹ du 22 juillet 1957 que des nouvelles modifications concernant l'administration du territoire vont intervenir.

Le décret mettait en place notamment un conseil du gouvernement. Ce dernier était composé de six à huit membres, élus par l'assemblée territoriale. Le conseil était présidé par le chef du territoire ou en son absence par le vice président du conseil de gouvernement. Il avait la faculté de démissionner s'il estimait ne plus avoir la confiance de l'assemblée territoriale. Pour les questions relevant de leur compétence, les ministres étaient dans l'obligation de répondre à toutes questions ou demandes d'explication posées par les membres de l'assemblée territoriale. Les ministres étaient des citoyens français jouissant de leurs droits civils et politiques et âgés de vingt cinq ans au moins et étaient pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils étaient désignés par l'assemblée territoriale, parmi ses membres, ou hors de son sein, au scrutin de liste à trois tours, sans panachage, ni vote préférentiel et étaient tenus de garder le secret sur les débats du conseil et sur les affaires qui lui étaient soumises.

Par ailleurs, le décret avait institué une assemblée territoriale composée de 32 membres (16 pour Djibouti, 7 pour dikhil-Ali Sabieh, et 7 pour Tadjourah-Obock) en remplacement de l'assemblée représentative suite à l'application de la loi cadre du 23 juin 1956. L'innovation majeure introduite par la loi cadre fut l'institution d'un conseil de gouvernement qui partageait le pouvoir exécutif avec le gouverneur. Ses huit membres étaient élus par l'assemblée et le candidat qui obtenait le plus grand nombre de voix était nommé vice-président du conseil. Bien que le conseil de gouvernement soit une émanation de l'assemblée, il n'était pas pleinement responsable devant cette dernière et de ce fait, il n'était pas contraint de démissionner après un vote de l'assemblée sur une question de confiance.

L'assemblée territoriale avait la compétence de prendre de délibérations dans les domaines concernant :

- statut général des agents des cadres territoriaux
- procédure civile, à l'exception de l'organisation judiciaire
- statut civil coutumier et réglementation de l'Etat-civil

Etc...

Elle délibère aussi en matière financière sur tous projets établis en conseil de gouvernement et sur toutes propositions émanant de l'un de ses membres relatifs aux objets ci après :

⁶⁹ n°57-813, portant institution d'un conseil de gouvernement et extension des attributions de l'assemblée territoriale en cote française des somalis.

- détermination des impôts, taxes, et contributions de toute nature, fixation de leur mode d'assiette...
- droits d'occupation du domaine du territoire et autres redevances
- création et suppression des services publics et des établissements publics territoriaux
- Etc....

Deux ans environ après l'application de la loi cadre, le général De Gaulle revint au pouvoir en France et, trois mois plus tard naissait la cinquième république. La constitution de cette dernière, acceptée par les trois cinquièmes de l'électorat de la Somalie Française en septembre 1958, transforma les relations entre le territoire et la France beaucoup plus profondément que ne l'avait fait la loi-cadre. Cette transformation fut toutefois moins brutale pour la Somalie que pour les autres dépendances tropicales d'Afrique parce que la première fut la seule du continent à vouloir garder le statut de Territoire d'Outre Mer (TOM). Le nouveau statut du territoire, aurait dû, en théorie, conduire à une plus grande décentralisation.

Paragraphe 2 : L'organisation administrative du Territoire Français des Afars et des Issas (T.F.A.I)

En 1967, la colonie changeait de statut et devenait, suite à un referendum, le territoire français des Afars et des Issas. Ce nouveau statut a été acquis dans un contexte politique particulier (A) qui aboutira au renforcement et consolidation des institutions du territoire (B).

A) Un contexte politique particulier

Lors du référendum de 1958, lorsque la guinée de Sékou Touré coupa les ponts avec la France, le nationaliste Mahmoud Harbi⁷⁰, contre toute attente, fit campagne pour l'indépendance immédiate. Son adversaire politique, Hassan Gouled Aptidon⁷¹ se faisait le

⁷⁰ Homme politique de la Côte Française des Somalis. Né en 1921 et mort en 1960 dans un accident d'avion au dessus de l'Italie, attribué sans éléments probants aux services secrets français. Il participe à la création du « club de la jeunesse Somalie et Danakil » en 1946, avec Hassan Gouled Aptidon, Mohamed Kamil et Ali Aref Bourhan. Il a été élu au conseil représentatif de la colonie en novembre 1950, et réélu en 1955. En juillet 1956, il devient député à l'assemblée nationale française (apparenté UDSR). Il appelle à voter « Non » au référendum du 28 septembre 1958 et quitte le territoire après l'élection de la nouvelle assemblée du territoire.

⁷¹ Homme politique de la Côte Française des Somalis, du Territoire français des Afars et des Issas puis de la République de Djibouti. Né en 1916 mort en 2006, il fonde avec mahmoud harbi le Club de la jeunesse somalie et Danakil. Dans les années 1960, il dirige l'union démocratique Issa. Il est élu à l'assemblée territoriale en 1968 puis devient ministre de l'intérieur. Il devient président de la Ligue populaire africaine pour l'indépendance créée en 1975. Il prend la présidence du conseil de gouvernement le 18 mai 1977 et est élu président de la future république de Djibouti le 28 mai par la chambre des députés. Il le reste jusqu'en 1999.

défenseur d'une indépendance par étapes. Cette consultation mit à jour le clivage entre les deux grandes communautés du territoire à savoir les Afars et les Somalis. Devant l'opposition Somalie, les autorités françaises modifiaient radicalement leur attitude, privilégiant les électeurs Afars qui, hostiles au « pansomalisme » paraissaient être moins extrémistes que leurs compatriotes Somalis.

En juin 1960, le jeune conseiller Ali Aref Bourhan⁷² remplaçait Ahmed Dini Ahmed⁷³ comme vice-président du conseil. L'antagonisme entre Hassan Gouled Aptidon, partisan de l'autonomie interne, et Ali Aref, plus attaché à la présence française, creusa le fossé entre Somalis et Afars. Par ailleurs, l'assemblée territoriale se prononçait concernant le statut du territoire, pour le statu quo, alors que certains leaders comme Hassan Gouled, réclamaient l'octroi d'un nouveau statut pour le TOM. La position de l'assemblée territoriale a été violemment critiquée par le Parti pour le Mouvement Populaire (PMP), héritier des idées de Mahmoud Harbi. Les opposants politiques membres du PMP suspects d'être inféodés à la République de Somalie furent surveillés, arrêtés, expulsés, notamment lorsqu'en 1964, la Somalie déclencha une violente campagne d'opinion, tant auprès du comité de décolonisation de L'O.N.U qu'auprès de l'organisation de l'Unité Africaine (OUA)⁷⁴. Une fois l'opposition somalie muselée, le flambeau de la contestation fut relevé par des leaders afars, tel Ahmed Dini Ahmed ou Abdallah Mohamed Kamil, qui animèrent l'Union Démocratique Afar (UDA) et à l'annonce du voyage officiel du général de Gaulle, prévue en août 1966, un rapprochement stratégique s'opéra entre le PMP et l'UDDA, autour de deux idées : le départ du vice-président Ali Aref et l'indépendance pour le territoire.

Le 25 août 1966, le Président de la République française fut accueilli par des porteurs de banderoles qui revendiquaient l'indépendance. De violentes échauffourées opposèrent les manifestants aux forces de l'ordre qui ont causé cinq morts, de nombreux blessés et de

⁷² Homme politique de la Côte Française des somalis, puis du territoire français des Afars et des Issas. Né en 1934, il est issu d'une famille de notables et tiendra un rôle de premier plan entre 1957 et 1976. Il commence sa vie politique au sein du Club de la jeunesse Danakil et occupe le poste de vice-président. Il devient vice-président du conseil de gouvernement en avril 1967. En 1975, il crée l'union nationale pour l'indépendance. Il démissionne en 1976 et n'est pas associé aux négociations qui précèdent l'indépendance du territoire en 1977.

⁷³ Homme politique de la Côte Française des somalis, du territoire français des Afars et des Issas puis de la République de Djibouti. Né en 1932 et mort en 2004, il fut le premier Premier ministre de juin à décembre 1977. Il a été vice-président du conseil représentatif de la C.F.S d'avril 1959 à 1960. Il devient ministre des affaires intérieures jusqu'en 1971. En 1991, il rejoint le Front pour la Restauration de l'Unité et la Démocratie, qui réclame un rééquilibrage du pouvoir et a entrepris une action militaire contre le gouvernement. Il en prend la direction en 1992. Il dépose les armes en mai 2001. Il conduit une liste aux élections législatives de 2003 qu'il perdra.

⁷⁴ Colette Dubois, historique des relations franco-Djiboutiennes, p.4.

multiples arrestations. Le haut commissaire établit un couvre feu, interdit tout rassemblement de plus de cinq personnes ainsi que la vente du khat pour un certain temps.

A son retour à Paris, et après avoir consulté son cabinet, De Gaulle annonça que la population de la Somalie pourrait exprimer librement ses désirs concernant l'avenir du Territoire par un référendum qui aurait lieu avant le 1^{er} juillet 1967 et ajouta que « *La France pouvait parfaitement vivre sans la Somalie et n'y resterait ni par la force ni par la ruse. Si le peuple choisissait de rester avec la France, elle assurerait ses obligations, mais s'il optait pour l'indépendance, il ne recevrait ultérieurement ni aide économique, ni aide militaire française* ». De Gaulle avait donc mis l'accent, sous forme de chantage, sur ce à quoi le territoire pouvait s'attendre si sa population votait « Non » mais resta vague sur les bénéfices qui résulteraient du « Oui ».

La rapide décision du Général De Gaulle d'organiser un référendum dans le territoire dans les neuf mois, causa un grave souci aux hommes d'affaires européens et arabes ; elle surprit et déconcerta les hommes politiques autochtones. On reconnaissait généralement que le projet de référendum avait bien servi la politique algérienne du Général et qu'il serait applaudi sur le plan international comme le procédé le plus démocratique de refléter la volonté du peuple. Cependant, concernant le statut futur de la Somalie Française, tous les leaders politiques préféraient opter pour les négociations entre Paris et les représentants élus. En effet, après l'annonce du référendum, la proclamation d'Hailé Sélassié affirmant que la Somalie Française faisait partie intégrante de l'Ethiopie, rencontra l'hostilité de tous les leaders de Djibouti. Son exposé, mais aussi les manœuvres expansionnistes de Mogadiscio, ont fait naître un sentiment de crainte sur les conséquences éventuelles d'une indépendance totale.

C'est dans ce contexte que la population du territoire a été appelée à voter le 19 mars 1967 en répondant par OUI ou NON à la question suivante : Voulez-vous que le territoire continue de faire partie de la République Française avec un statut gouvernemental et administratif révisé selon les principes essentiels qui ont été portés à votre connaissance ?

Le scrutin se passa dans l'ordre et le calme et la participation massive des deux principaux groupes ethniques montra que leurs leaders respectifs étaient conscients de l'importance de la consultation et en avaient convaincu leurs partisans.

Selon le chiffre officiel, 22.523 personnes (60,74% des électeurs qui allèrent aux urnes) avaient voté OUI et 14.734 avaient voté NON. La répartition des électeurs refléta clairement

les caractéristiques ethniques. Dans les cercles de Djibouti et d'Ali Sabieh, circonscriptions où une majorité des électeurs étaient Issas et Somalis, il y eut respectivement 6862 et 4654 bulletins NON contre 2798 et 93 OUI. Dans la circonscription de Dikhil, dont deux tiers des habitants étaient Afars et un tiers Issas, ceux qui avaient voté OUI étaient environ deux fois plus nombreux que ceux qui avaient opté pour le NON. Dans le cercle de Tadjourah et dans la circonscription d'Obock où les Afars constituaient à peu près l'ensemble de la population, une poignée seulement de bulletins NON furent comptés. Compte tenu de la suppression du droit de vote de nombreux résidents qui réclamaient la nationalité française, le référendum prouva que les Issas avaient succombé au charme de l'indépendance tandis que les Afars avaient voté dans le sens voulu par la France en échange d'une protection plus sûre contre la domination Somalie et d'un espoir meilleur de développement économique et social⁷⁵.

A l'annonce du résultat officiel du référendum, le 20 mars, des émeutes éclatèrent, entraînant bouclage des quartiers et expulsion des étrangers somaliens. Ces derniers avaient incendié des maisons, mobiliers, et voitures appartenant aux Afars et aux Arabes qu'ils soupçonnaient d'avoir voté OUI et ont jeté des pierres sur la police qui avait répondu avec des grenades. Douze personnes au moins furent tuées et vingt deux autres blessées. L'armée française, en état d'alerte, surveillait tant les troupes éthiopiennes que somaliennes, massées aux frontières du territoire.

La consultation de 1967 eut des effets opposés aux aspirations initiales; non seulement Ali Aref Bourhan, conduit aux fonctions de Président du Conseil du gouvernement, préservait ses prérogatives, mais encore la France maintenait sa présence. En juillet 1967, elle donna au territoire un nouveau statut et l'autonomie interne était renforcée, avec des nouvelles attributions aux institutions du territoire.

B) Un nouveau statut et une réorganisation administrative du territoire

A la suite d'un référendum, le pays est appelé Territoire Française des Afars et des Issas et son organisation administrative est modifiée.

En effet, la nouvelle loi du 3 juillet 1967 relative à l'organisation du territoire avait pour but, selon le législateur métropolitain, d'assurer aux populations les conditions nécessaires à leur

⁷⁵Djibouti et la corne de l'Afrique, op.cit., p.153

plein développement et garantissait le principe d'égalité des droits et des devoirs, la sécurité et la liberté des citoyens et permettait le progrès économique et social du territoire en instaurant un statut prévoyant une large autonomie de gestion.

Elle rénovait à cette fin les organes de délibération et d'administration qui géraient les affaires de compétence territoriale en tenant compte de la triple nécessité :

- d'établir des liens solides entre les communautés du territoire en leur assurant une représentation équitable à l'assemblée et au conseil du gouvernement
- de donner une nouvelle forme à l'aide de la métropole qui sera désormais l'objet de conventions précises en vue de garanties mutuelles de bonne exécution
- de développer les structures propres à accélérer la formation des élites locales par un enseignement approprié

Ce dernier point fait suite aux nombreuses critiques formulées par Hassan Gouled qui, à trois reprises, avait interpellé les députés de l'assemblée Nationale à Paris sur l'effectif exagéré en Somalie des agents métropolitains de haut grade dans l'administration. Il alla jusqu'à avancer que ces derniers n'occupaient pas des fonctions indispensables, qu'ils étaient un fardeau inutile pour le budget territorial et pire encore, que leur charge empêchait les autochtones méritants d'assumer une responsabilité dans les services vitaux du pays.

La loi a institué un conseil de gouvernement et une chambre des députés avec des nouvelles attributions.

Le conseil du gouvernement était élu par la chambre des députés, à la majorité absolue des membres qui la composaient, au scrutin de liste.

Il gérait les affaires du territoire, déterminait l'action générale des services publics territoriaux et rendait exécutoires les délibérations de la chambre des députés en veillant à leur exécution.

Les délibérations du conseil de gouvernement concernaient notamment :

- les projets concernant les affaires à soumettre à la chambre des députés au nom du conseil
- les arrêtés du président du conseil
- les décisions relatives à la nomination des chefs des services publics territoriaux ainsi que le régime de rémunération
- les avis à donner sur les programmes de la radiodiffusion et de la télévision

Etc...

Le président du conseil de gouvernement exerçait, par arrêté, le pouvoir réglementaire dans toutes les matières qui relèvent des attributions du conseil. Et conformément à la

réglementation de la fonction publique territoriale avec le contreseing des ministres intéressés, il recrutait, administrait, et gérait les personnels de tous statuts locaux.

En ce qui concerne la chambre des députés, elle comprenait trente deux membres élus au suffrage universel direct. Elle se renouvelait intégralement et son mandat était de 5 ans. Les diverses communautés que formaient les citoyens français y étaient, en principe, équitablement représentées. La chambre des députés prenait des délibérations portant règlement ou décision dans les matières concernant l'organisation politique et administrative du territoire, les finances publiques, les questions économiques, les affaires sociales, le droit privé et le droit public.

En matière d'organisation politique et administrative, elle pouvait se prononcer sur :

- l'organisation des collectivités publiques
 - l'organisation de la représentation des intérêts économiques
 - la réglementation de la circulation routière
 - le statut de la fonction publique territoriale
- Etc...

En matière de finances publique :

- le vote du budget du territoire, des budgets annexes, des régies du territoire et des budgets des collectivités et établissements publics territoriaux, contrôle financier de ces budgets
- la détermination des impôts, taxes, parts de taxes, droits et contributions de toute nature à percevoir au profit du budget du territoire, fixation de leur mode d'assiette. Règles de perception et tarifs...
- les subventions et prêts du territoire aux collectivités publiques ou privées du territoire.

Par ailleurs, la loi avait mis en place des compétences partagées entre la chambre des députés et le conseil du gouvernement. En effet, l'initiative des délibérations appartenait concurremment au président du conseil de gouvernement et aux députés. Toutefois, les propositions et amendements formulés par les membres de la chambre des députés n'étaient pas recevables lorsque leur adoption avait pour conséquence soit une diminution des ressources du territoire, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Le conseil de gouvernement était responsable devant la chambre des députés et cette dernière pouvait mettre en cause la responsabilité du conseil par le vote d'une motion de censure signée au moins par neuf députés.

L'analyse de l'administration du territoire faisait ressortir que les Issas-Somalis furent écartés des principaux postes décisionnels ou des emplois publics. La rupture entre les deux communautés était consommée, donnant de 1967 à 1973, une alternance de tensions et d'accalmies. A partir de 1975, la politique française se gauchit radicalement, sous la pression de plusieurs paramètres : mécontentement de la population à l'encontre d'Ali Aref Bourhan, nouvelles donnes en Ethiopie, enjeux de la Guerre froide, agitation violente des partisans de la Grande Somalie, vives pressions de O.U.A et de la ligue arabe. Le jeu politique entre modérés et intransigeants, entre Afars et Issas, entre mouvements populaires de libération pro-éthiopien (Mouvement de Libération de Djibouti) et pro-somalien (Front de Libération de la Côte des Somalis) était d'autant plus compliqué que se greffaient des rivalités personnelles entre leaders politiques. Dans cette situation confuse⁷⁶, le ralliement d'Ali Aref Bourhan à l'indépendance en étroite coopération avec la France - son parti devenait le 5 décembre 1975, l'Union nationale pour l'Indépendance – ne satisfaisait pas ses anciens détracteurs, tels Ahmed Dini Ahmed ou Hassan Gouled Aptidon, animant la Ligue populaire africaine pour l'Indépendance. Abandonné par Paris, en juillet 1976, Ali Aref Bourhan démissionnait, remplacé par Abdallah Mohamed Kamil⁷⁷.

Pour précipiter l'évolution alors irréversible, la France réunissait une table ronde à Paris, le 28 février 1977, afin que les protagonistes de l'intérieur comme de l'extérieur puissent se prononcer sur les modalités de l'accession à l'indépendance.

Patronnée par l'O.U.A., la seconde table ronde, tenue à Accra du 28 mars au 1er avril, permettait aux diverses formations politiques de dégager un consensus et de préparer le prochain référendum. L'aval africain obtenu, c'était au tour des membres de la Ligue arabe de garantir l'indépendance du futur Etat. Préparée diplomatiquement et intérieurement, la consultation du 8 mai 1977⁷⁸ donnait une majorité écrasante pour l'indépendance. Les

⁷⁶ Colette Dubois, historique des relations franco-Djiboutienne, op.cit., p.5.

⁷⁷ Né en 1937 en Côte Française des Somalis, c'est un haut fonctionnaire et homme politique djiboutien. Il est président du conseil du gouvernement du Territoire Français des Afars et des Issas en 1976 et Premier ministre de la République de Djibouti du 5 février 1978 au 2 octobre 1978. Il participe en 1977 aux négociations avec la France. Après sa démission de son poste de premier ministre en octobre 1978, il bascule dans l'opposition au gouvernement d'Hassan Gouled. Il devient en 1991 l'un des portes-parole du F.R.U.D et dénonce des « ratissage anti-Afars » dans la ville de Djibouti qui feront 25 morts en décembre 1991. Il exerce actuellement (en 2012) le métier de notaire à Djibouti-ville.

⁷⁸ Loi 76-1221 du 28 décembre 1976 organisant une consultation de la population du territoire des Afars et des Issas et circulaire n° 888/CAB/SELAG du 26 avril 1977 relative au déroulement simultané de la consultation sur l'indépendance et l'élection des membres de la Chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas. Ces documents sont reproduits comme Annexe de la Note du Secrétaire Général de l'O.N.U. 30 août 1977 A/32/107/Add. 1.

élections pour la Chambre des députés, organisées le même jour, voyaient les succès de la liste unique du Rassemblement populaire pour l'Indépendance comportant 33 Somalis, 30 Afars et 2 Arabes. La France confirma la date du 27 juin 1977 pour célébrer la naissance de la République de Djibouti. Etat souverain dans ses frontières coloniales, il entra à l'O.N.U et à l'O.U.A. et trouvait sa place dans la Ligue arabe.

Héritière d'atouts et de handicaps structurels, la jeune république de Djibouti se devait de relever plusieurs défis : renforcer ses activités commerciales, innover dans le domaine industriel, former ses élites, maintenir son unité et mettre en place des institutions solides et crédibles.

Section II : L'organisation administrative et politique de la république de Djibouti : de la centralisation à la décentralisation

Accéder à l'indépendance constitue une étape certes capitale. Il faut ensuite pouvoir assurer la réalité de cette indépendance et dans le cas de Djibouti les risques sont à la fois politiques et économiques⁷⁹. Dans un tel contexte d'affirmation de la souveraineté nouvellement acquise, la possibilité de mise en place d'une décentralisation semble être incertaine.

En effet, convoité par les deux grands voisins (Somalie et l'Ethiopie) la nouvelle république va se retourner vers l'ancien colonisateur afin de demander aide et coopération. Le jour même de l'indépendance, le Président Hassan Gouled et M. GALLEY, ministre français de la coopération signaient sept documents allant d'un traité d'amitié et de coopération à une mise en place immédiate d'une base militaire⁸⁰ française en passant par la consolidation des nouvelles institutions du pays.

Ces dernières sont régies notamment par deux lois constitutionnelles qui donneront un pouvoir très important au Président de la République. Par ailleurs, elles contiennent des dispositions relatives à la décentralisation qui ne seront jamais appliquées.

⁷⁹ Flory Maurice. L'indépendance de Djibouti. In: Annuaire français de droit international, volume 23, 1977. pp. 295-306.

⁸⁰ La France dispose à Djibouti sa plus grande base militaire à l'étranger avec un effectif de 1500 militaires.

C'est une période de consolidation des pouvoirs caractérisée par une forte centralisation et des tentatives avortées de mise en place d'une décentralisation (**paragraphe 1**).

Dans les années 90 et la vague de démocratisation des pays africains, la république de Djibouti se dotera d'une constitution toujours en vigueur, dans un contexte de guerre civile et de revendication, par l'opposition armée, d'une décentralisation effective (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Centralisation et monopolisation des pouvoirs : un contexte défavorable à la décentralisation

Les Etats postcoloniaux africains sont confrontés dès le début à la construction d'un espace sociopolitique. Il y a eu confusion entre un espace sociopolitique ouvert et l'unité nationale ; l'un comme l'autre ne sont pas des données, mais résultent d'actions politiques, bref ils font l'objet d'action de construction d'une élite politique dirigeante ou non et de groupes ethniques appelés à vivre ensemble dans un espace territoriale déterminé⁸¹. La construction de l'unité nationale était considérée comme étant l'acte politique le plus important que devaient consolider le nouveau gouvernement djiboutien.

Les deux principaux textes (lois constitutionnelles n°1 et 2) confirmaient ce postulat, et formaient la base constitutionnelle et juridique de nouvel Etat indépendant (**A**). Par ailleurs, la loi constitutionnelle n°2 prévoyait des dispositions en faveur de la décentralisation (**B**).

A) Les lois constitutionnelles : un cadre juridique de centralisation et monopolisation du pouvoir

Adoptées le 27 juin 1977, le jour même de l'indépendance, elles⁸² posent les principes fondamentaux de la nouvelle république et régissent le fonctionnement de ses institutions.

Elles déclarent l'indépendance et affirment les caractères une et indivisible, indépendante et souveraine, du nouvel Etat.

La Chambre des Députés reste en fonction, sous le nom d' «*Assemblée Nationale* ».

Ses membres jouissent de l'immunité parlementaire dans des conditions qui seront déterminées ultérieurement. Elle continue à exercer ses droits et prérogatives jusqu'à la mise en application des institutions de la future constitution (article 3).

⁸¹ Mohamed Abdillahi Bahdon, la juridiction constitutionnelle en République de Djibouti : enjeux et perspectives de la garantie du respect des droits et des principes fondamentaux, in questions constitutionnelles, 2006, p.7.

⁸² La loi constitutionnelle n°1 est composée de 7 articles et est complétée par la loi constitutionnelle n°2 qui contient 4 articles.

Les lois et règlements applicables au jour de la promulgation de la présente loi constitutionnelle restent et demeurent en vigueur en toutes leurs dispositions non contraires à la souveraineté nationale, et ce, jusqu'à ce qu'il soit légalement décidé de leur abrogation ou modification (article 5).

Le président de la république dispose des pouvoirs très importants. Il représente et garantit l'unité, l'indivisibilité, l'indépendance et la souveraineté nationale, à l'intérieur comme à l'extérieur. Il assure la continuité du fonctionnement des institutions de la République.

Il détermine et conduit la politique générale de la Nation. L'alinéa 4 de l'article 2 de la loi constitutionnelle n°2 fait du Président de la république chef d'Etat et de gouvernement : *le pouvoir exécutif sera exercé par le président de la République assisté d'un Conseil des Ministres responsable devant lui* ».

Cette disposition passe mal dans un Etat majoritairement peuplé de deux communautés Afars et Issas, et l'absence de prérogatives propres du premier ministre Abdallah Mohamed Kamil, ne fera qu'accentuer les rivalités politiques.

Le 15 décembre 1977, six mois seulement après l'accession à l'indépendance, le premier ministre Ahmed Dini démissionne pour manifester son opposition contre cette monopolisation du pouvoir. Il justifia sa démission dans un livre entretien⁸³ : *« la formation d'un gouvernement obéit à un processus réglementaire, constitutionnel. Le président de la République nomme un Premier ministre. Celui-ci forme son gouvernement et le soumet à l'approbation du chef de l'Etat. Dans mon cas, le Président Gouled n'a pas exprimé son désaccord. Quant à ma démission, elle a eu pour cause, entre autres, la répression sauvage dirigée contre une communauté donnée, à la suite de l'attentat survenu au bar « le palmier en zinc ». Avant d'avoir procédé à la moindre enquête, avant de chercher à déterminer l'identité du coupable ou des coupables, le chef de l'Etat a ordonné de mater les Afars. Moi j'ai désapprouvé cette attitude qui visait à mettre dans le collimateur l'ensemble d'une ethnie avant qu'on sache le résultat de l'enquête. Je ne pouvais cautionner, par ma présence au gouvernement, de tels actes. Et j'ai donné ma démission. Quatre ministres ont fait de même. Leur départ revêtait une signification politique »*.

En 1981, il crée un nouveau parti politique, le Parti Populaire Djiboutien (PPD). Il est arrêté et mis en prison sans jugement. Le gouvernement réagit vite en adoptant une

⁸³ Ali Coubba, Ahmed Dini et la vie politique à Djibouti, l'harmattan, Paris, 1999, p.149.

ordonnance qui institutionnalise le parti politique du président de la République : le Rassemblement Populaire pour le Progrès (R.P.P) et exclut la participation à la vie politique de toutes autres formations politiques⁸⁴. Et ce jusqu'en 1992. La création de ce parti unique répond à l'impératif de l'unité nationale cher au Président. Le R.P.P voit le jour dans une ville de l'Ouest, Dikhil, choisie symboliquement parce que les trois communautés nationales y cohabitent pacifiquement. Outre le milieu politique, les chefs coutumiers, des religieux et les chefs de quartiers assistent à la réunion constitutive du parti. Mais celle-ci se crée sur fond de crise. En deux ans d'indépendance, le Président vient de nommer son troisième Premier ministre⁸⁵. Cette première crise révèle les divergences entre les hommes politiques de premier plan pour le partage du pouvoir. Elle est soutenue par la peur qu'inspire le Mouvement Populaire de Libération (MPL)⁸⁶, créé et animé par des jeunes Afars (...). Le Président Gouled adopte une politique de répression violente mais unidirectionnelle « justifiée » par la construction de l'unité nationale, qui ne peut passer que par une seule structure politique, un seul discours officiel (son discours) et une seule action (celle du Président et du gouvernement). Sur ce plan, le Président Gouled n'innove en rien⁸⁷... Cette situation est même critiquée par les écrivains du pays⁸⁸.

Sous les prétextes de l'unité nationale et du développement, le parti unique fut progressivement institué dans l'écrasante majorité des pays africains⁸⁹ : la nation n'étant pas encore construite, le multipartisme risquerait, disait-on, de s'identifier aux ethnies et forcerait l'adhésion, non aux programmes et valeurs des partis, mais aux solidarités ethniques et

⁸⁴ Mohamed Abdillahi Bahdon, *ibid*.

⁸⁵ Après la démission fracassante de Ahmed Dini le premier des Premiers ministres, le Président nomme Abdallah Kamil, juriste de formation mais d'abord notable politique, le 15 février 1978 et démis le 21 septembre de la même année. Une semaine après, le Président nomme Barkad Gourad Hamadou jusqu'en 1999. Le Premier ministre nommé pour une question d'équilibrage politico-ethnique n'a de fait aucun pouvoir de décision.

⁸⁶ C'est un mouvement politique du Territoire français des Afars et des Issas, qui revendique l'indépendance de la colonie. créé vers 1975, en opposition à l'UNI d'Ali Aref Bourhan. Il est interdit en décembre 1977, peu après l'indépendance de la République de Djibouti, accusé d'avoir commandité des attentats. Son responsable, Ahmed Dini, premier ministre, quitte alors le gouvernement. Le MPL fusionne avec l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) pour former le Front démocratique de libération de Djibouti (FDLD), lors d'une réunion à Addis Abeba en juin 1979

⁸⁷ Ebo Houmed Alwane, *Djibouti : Tension sociopolitiques sur fond de succession*, in *l'Afrique politique, revendication populaires et recompositions politiques*, Karthala, 1997, p.89.

⁸⁸ Abdourahman Ahmed Waberi, romancier djiboutien, faisant un tableau sociopolitique critique de son pays, montre la frustration de la jeunesse. Suivant le sentiment exprimé par un jeune, il écrit : *A l'indépendance et après celle-ci, nous n'avons rien eu, pas même un démagogue illuminé qui nous transporte dans ses discours-fleuves, qui nous parle de sursauts nationaux, bref qui nous berce d'illusions, c'est dire la frustration...* », in le pays sans ombre, Paris, le serpent à plumes, 1994, p.20.

⁸⁹ A. Mahiou, *L'avènement du parti unique en Afrique. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, LGDJ, 1969

tribales. Par ailleurs, dans un contexte de pénurie économique, la part serait belle pour l'opposition, en face d'un pouvoir confronté à des difficultés objectives et incontournables, d'illusionner et de gaver le peuple de meilleures promesses, d'introduire l'instabilité et de distraire l'effort de tout ce qu'exige la lutte pour le développement ! L'unité et l'efficacité de tous, au prix implicite des libertés individuelles essentielles, telles étaient les principales justifications du parti unique en Afrique, et qui induisaient sans conteste le totalitarisme⁹⁰.

Dans ce contexte politique tendu où l'administration du territoire loin du pouvoir central semble encore inconcevable, le gouvernement djiboutien retardera la mise en application des dispositions contenues dans la loi constitutionnelle n°2 et relatives à la décentralisation.

B) Les prémices d'un cadre juridique relatif à la décentralisation

La volonté de réformer les institutions publiques et plus particulièrement celle de procéder à la réorganisation territoriale par une décentralisation s'est manifestée dès l'accession à l'indépendance. Cependant, et bien que ce souci de disposer des instruments indispensables à une bonne gouvernance locale se soit manifesté très tôt, la décentralisation a tardé à voir le jour par manque de moyens financiers et humains adaptés. En outre, les préoccupations du gouvernement se sont d'avantage portées sur la consolidation de l'unité nationale et la cohésion sociale⁹¹. Cette situation n'empêchera pas le gouvernement de prévoir dans la loi constitutionnelle n°2 des dispositions relatives à la décentralisation.

En effet, l'alinéa 9 de l'article 2 dispose que « *l'administration territoriale sera assurée de telle sorte que les pouvoirs de la République contribuent au développement régional harmonieux et réduisent les déséquilibres intérieurs. Des municipalités et des communautés populaires de base seront établies. Elles posséderont une large autonomie administrative et financière, permettant l'organisation et la diversification du développement économique, culturel et social, grâce à l'évolution des structures et des cultures traditionnelles* ».

Dans la foulée, le gouvernement mettra en place un dispositif législatif et réglementaire relatif à l'organisation décentralisée du territoire.

⁹⁰ Félix BANKOUNDA-MPELE, repenser le président africain, VIIème congrès français de droit constitutionnel, Paris, 2008, p.7.

⁹¹ Siraj abdoukader Omar, bilan, enjeux et perspectives du processus de décentralisation en république de Djibouti, in rapport atelier de réflexion et de concertation Décentralisation et développement local, 2008.p.18.

C'est tout d'abord par une ordonnance⁹² portant création et organisation du comité constitutionnel et de municipalités que l'organisation générale de ces dernières sera prévue. L'article 8 de l'ordonnance précise que les municipalités prévues par la loi constitutionnelle constituent les collectivités territoriales de base au sein desquelles s'organise et se diversifie le développement économique, culturel et social de la communauté nationale.

Les municipalités créées sont au nombre de vingt sur le plan national : 10 pour le district de Djibouti et le reste dans les différents districts du pays. La loi ne précise pas la répartition exacte des municipalités dans les régions de l'intérieur du pays et cela montre encore une fois l'accent qui est mis sur l'organisation administrative de la capitale.

Par ailleurs, la loi prévoyait que les municipalités soient administrées par des délégations spéciales, composées de 3 ou 5 membres, désignées par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'intérieur. Ces délégations qui élisent leur président, devraient rester en fonction jusqu'à ce que des élections municipales soient légalement organisées. Aussi, il était prévu la mise en place d'un dispositif garantissant l'autonomie administrative et financière aux municipalités. Chaque municipalité devait établir un programme d'initiative locale dont la réalisation serait mise aux deux tiers à charge de ses membres et recevrait pour le tiers complémentaire l'aide financière d'Etat, selon une loi municipale qui assurerait l'égalité de ses citoyens. En outre, chaque municipalité se verrait conférer progressivement, sous le contrôle du commandant de cercle, des pouvoirs budgétaires, en recettes et en dépenses, ainsi que des pouvoirs économiques, culturels et sociaux. Enfin la loi précise que les délégations spéciales seront mises en place dans les vingt municipalités, avant le 1er Juin 1978.

Or, ni la mise en place effective de ces délégations, ni des élections municipales ne seront organisées. Ce qui peut s'apparenter à l'acte 0 de la décentralisation en république de Djibouti et n'empêchera pas le gouvernement de décréter, deux ans plus tard, un dispositif réglementaire concernant la délimitation et les attributions des municipalités.

⁹² Ordonnance n°77-060/PR du 22 novembre 1977. L'ordonnance a une valeur de loi et sera utilisée par l'assemblée nationale jusqu'en 1992.

C'est seulement un an après que deux décrets⁹³ vont être adoptés afin de préciser le contour juridique de l'organisation administrative des municipalités. Le premier met en place 3 municipalités à Djibouti, ainsi qu'une municipalité dans chaque district de l'intérieur (abandon de dénomination cercle et celle de commandant, art.1^{er} du décret) et ce, en complète contradiction avec l'ordonnance de 1977 qui en prévoyait vingt.

Le deuxième texte est beaucoup plus ambitieux et prévoit en détail le fonctionnement et les attributions de ces municipalités « fictives » ainsi que ceux des services déconcentrés de l'Etat.

Les municipalités jouissent de la personnalité morale de droit public et sont notamment compétentes en matière de :

- Voirie, stationnement.
- Hygiène et enlèvement des ordures.
- Création et entretien des marchés, jardins, fontaines et autres bâtiments publics municipaux.
- Justice coutumière.
- Surveillance de l'approvisionnement.
- Aménagement urbain, habitat, lotissement, déclassement
- Promotion artisanale.
- Organisation des fêtes, jeux, spectacles et sports.
- Réglementation d'accès aux points d'eau

Elle règle par ses délibérations les affaires de la collectivité et ses délibérations sont soumises à l'approbation du commissaire de la République territorialement compétent qui dispose d'un délai de quinze jours à compter de la réception pour les approuver. Ce dernier, assisté de ses adjoints, des chefs d'arrondissement ou des chefs administratif, est seul chargé de l'administration.

La qualification de municipalités des personnes morales de droit public semble excessive et fait penser à la formule ironique de Léon Duguit « je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale⁹⁴ ».

⁹³ Décret n° 79-080 portant mise en place et fixant les limites géographiques des municipalités urbaines, et décret n° 79-078/PR/MI fixant la réglementation relative aux attributions, au fonctionnement et à l'administration des municipalités adoptés le 4 août 1979.

⁹⁴ M. Cozian, A. Viandier et F. Deboissy attribue cette aphorisme sous une forme similaire à Gaston Jèze : « je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale », ce à quoi le professeur Jean Claude Soyer répond « moi non plus, mais je l'ai souvent vue payer l'addition ».

Par ailleurs, le décret prévoit une distinction du domaine public et privé de la municipalité que la législation actuelle en matière de décentralisation n'évoque pas. L'article 12 dispose que « le domaine public de la municipalité comprend les voies publiques, les places, rues et passages, les fontaines et égouts et toutes portions de la circonscription non susceptibles de propriété privée comprises dans les limites de la conscription et ne faisant pas partie du domaine public ou privé de l'État. Peuvent faire partie du domaine privé les édifices bâtiments affectés aux services municipaux. En font partie les immeubles acquis ou provenant de dotations ou des concessions légalement consenties ou autorisées ».

Enfin, le décret mentionne le budget des municipalités qui comprend des recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires et l'ensemble des recettes perçues au profit des municipalités sont versées à un compte bloqué du Trésor. Il est délibéré par la municipalité sur convocation du commissaire de la république et doit être en équilibre.

Ce décret de 1979 constituera le dernier texte juridique évoquant le fonctionnement et les attributions de ces « fameuses » municipalités dont l'élection ne verra jamais le jour. Il faudra attendre vingt ans pour que le pouvoir central reconsidère à nouveau la politique de décentralisation.

Paragraphe 2 : Vers une vraie de décentralisation territoriale ?

Fille du mouvement de démocratisation engagé par la plupart des pays africains à l'aube des années 90, la décentralisation a pris une place à part au sein des politiques publiques des Etats africains. Presque tous les Etats africains se sont dotés de l'armature législative et institutionnelle permettant de rendre effectives les politiques de décentralisation⁹⁵. A Djibouti, des revendications internes vont naître pour inciter le gouvernement à décentraliser le pouvoir (A) et vont aboutir à la mise en place des conseils régionaux provisoires (B).

⁹⁵ Partenariat pour le développement municipal, Etat de la décentralisation en Afrique, Karthala, Paris, p.19.

A) Le tournant des années 90.

Dans les années 90, on assiste, dans les pays de l'Afrique subsaharienne, à la mise en place de changement politique lequel prend une forme et un rythme propres à chaque pays; il est lié par un contexte sociopolitique local (guerre civile, coup d'Etat...). Ainsi certains pays adoptent l'organisation d'une conférence nationale comme le Bénin, le Congo, le Gabon, tandis que d'autres se contentent des modèles moyens médiatiques comme par exemple la reconnaissance d'une opposition politique au régime politique et l'entreprise d'une réforme constitutionnelle. C'est aussi dans ces années, marquées par l'effondrement des systèmes monopartites suite au « Vent de l'Est » et au très controversé « Sommet de la Baule » que la question de l'institution présidentielle, de sa prépondérance, prend un intérêt tout particulier.

Les conséquences politiques des mouvements populaires qui ont lieu dans d'autres pays ne préoccupent pas le gouvernement djiboutien et en particulier le président Hassan Gouled Aptidon. Ce dernier minimise l'intérêt du changement politique que quelques pays ont engagé à partir de l'année 1990, que certains ont cru voir comme « *le printemps de l'Afrique*⁹⁶, et considère un « effet de mode⁹⁷ ». Le président Hassan Gouled Aptidon n'est pas confronté apparemment à la même situation politique que certains de ses collègues africains à des manifestations de la population et des demandes de changement de son parti⁹⁸. Le président est la clé de voute du système⁹⁹ et est l'incarnation de la Nation « *dans la mesure où la Nation reste un projet fragile, elle a besoin de s'incarner dans un homme qui lui donne en quelque sorte son identité* »¹⁰⁰.

Cette « hyperprésidentialisation » du régime va conduire à une instabilité politique. En effet, à partir d'octobre 1991, des affrontements armés opposent les forces gouvernementales et un front armé, le Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD) dans le

⁹⁶ A. Bourgi, C. Casteran, *Le printemps de l'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1991. L'un de ces auteurs n'y perd certainement pas son optimisme puisque près de dix ans après il y constate des évolutions. A. Bourgi, L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, in *RFDC*, 2002, n°52pp.721-748

⁹⁷ Dans une interview avec un journaliste du journal Jeune Afrique de juillet 1990, le président djiboutien montre son opposition à propos de l'incitation du président français à ses pairs africains à opérer un changement démocratique de leurs régimes, et parle « d'effet de mode. » Il affirme que le peuple djiboutien sera consulté le moment venu sur ce point.

⁹⁸ Mohamed Abdillahi Bahdon, *ibid.*

⁹⁹ Michel DEBRE, « Discours de présentation de l'avant-projet de constitution devant le Conseil d'État le 27 août 1958 », in *La Constitution du 4 octobre 1958, Documents d'Etudes, Droit constitutionnel et institutions politiques*, n° 1, 04, Paris, La Documentation Française, 2003, p. 18.

¹⁰⁰ Gérard CONAC, « Portrait d'un chef d'État », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 121.

pays afar. L'une des demandes de ce front rebelle est la restauration de la démocratie qui fait défaut depuis 1981 avec l'institutionnalisation du régime de parti unique et le refus de toute opposition politique et sociale. L'émergence de ce front ouvre donc une brèche dans le monolithisme politique instauré par un homme et sa formation politique, seule formation politique reconnue dans le pays.

La décennie 90 semble avoir ouvert pour les Etats africains une prise de conscience que l'échec des politiques institutionnelles, jusqu'ici enregistré, est en grande partie le prix d'un manque d'appropriation locale des valeurs importées au nom de la modernité¹⁰¹.

Ces réformes engagées ont ainsi tenté d'associer, depuis la conception jusqu'à la réalisation, la plupart des acteurs politiques et des représentants de la société civile. Des cadres de concertation et de discussion ont été mis sur pied à l'échelle nationale pour permettre une implication aussi large que possible des populations ou de leurs représentants.

A Djibouti, l'accord de réforme et de concorde civile, signé le 12 mai 2001 entre les deux belligérants va remettre sur la table l'importante question de la décentralisation qui « *peut libérer les énergies individuelles et collectives capables de sortir les régions de leur actuel état d'abandon*¹⁰² », mais c'est surtout suite à l'arrivée au pouvoir de l'actuel Président de la république que des conseils provisoires régionaux vont être institués.

B) Les conseils régionaux provisoires : une expérimentation ratée

Neuf mois à peine après son arrivée au pouvoir, le nouveau Président de la république promulgue une loi¹⁰³ créant un ministère délégué auprès du premier ministre et chargé de la décentralisation. Ce ministère devait mettre en œuvre et coordonner la politique du gouvernement en matière de décentralisation et les conditions de son approfondissement dans le cadre de la planification et du développement régional. L'accent était donc mis sur la redynamisation des régions de l'intérieur du pays qui ont subi, pour certaines, les effets néfastes de la guerre civile. La création d'un nouveau ministère exclusivement chargé de la décentralisation témoigne de la volonté du gouvernement d'insuffler une nouvelle dynamique

¹⁰¹ Charles Nach Mback, démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne, Karthala-PDM, 2003, p.57.

¹⁰² Article 19 alinéa 2 de l'accord de réforme et de concorde civile du 12 mai 2001.

¹⁰³ Loi n°61/AN/99/4^{ème} L, du 23 décembre 1999, portant organisation du ministère délégué auprès du premier ministre, chargé de la décentralisation.

de sa politique de décentralisation. Cette dernière s'inscrit dans le cadre de grands équilibres prévus par les deux articles¹⁰⁴ 85 et 86 de la constitution, pour mieux répondre à l'exigence du développement économique en créant entre le pouvoir central et les collectivités régionales, des structures destinées à servir d'outil efficace à la programmation du développement économique, sociale et culturel.

Par la suite, un décret précisant les attributions du ministère auprès du premier ministre, chargé de la décentralisation va être mise en place. Ce décret mentionnait que *le ministre de l'intérieur conserve ses attributions mais n'est plus en charge de la décentralisation qui relève du ministère délégué auprès du premier ministre*¹⁰⁵. Le ministère délégué était chargé de l'élaboration du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation, de la préparation de la réforme des communes, de la mise en place et de l'organisation des collectivités régionales, de l'équipement et du développement des collectivités régionales.

La création effective des conseils régionaux date de juin 1999 avec la publication d'un décret portant création d'un conseil régional et d'un fonds social pour la promotion du développement communautaire. Proposé par le ministère délégué chargé de la décentralisation, qui n'a aucune existence légale en juin 1999, le conseil est constitué de 14 membres choisis par l'Etat et composé de deux représentants de la jeunesse, d'un cad, d'un notable, de directeur de l'école primaire, du médecin chef, du directeur du collège, de banque, deux représentants des femmes, deux commerçant, et de deux représentants de l'administration ou établissement publics. Placé sous la tutelle du commissaire de la république, le conseil délibère sur l'engagement et l'utilisation d'un fonds social régionale de 50 millions francs Djibouti, destinés à la promotion du développement communautaire.

Les cinq conseils régionaux provisoires ont mis en œuvre des investissements locaux grâce à la première et l'unique dotation hors budget de l'Etat. L'expérience de ces conseils est riche d'enseignements en matière de gouvernance locale et de gestion des fonds d'investissements pour des projets d'utilité locale et régionale.

¹⁰⁴ L'article 85 dispose : Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. L'article 86 : Dans les collectivités territoriales le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

¹⁰⁵ Article 1^{er} du décret n°2000-0110/PR/MDAPMCD, du 07 mai 2000, précisant les attributions du ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Décentralisation.

En effet, un rapport réalisé par le PNUD¹⁰⁶ en 2005 décrit la mise en œuvre du fonds et les problèmes rencontrés. Il souligne notamment, le caractère aléatoire et discrétionnaire dans le choix de membres des conseils régionaux provisoires, le non accompagnement du dispositif par des compétences techniques pour conduire l'expérience de gestion des 50 millions, une concentration des pouvoirs et des décisions entre les mains du commissaire et du vice-président, une utilisation des fonds sans observation des règles et procédures élémentaires de la comptabilité publique et même la tenue de simples cahiers reflétant les dépenses engagées etc....

Etat des réalisations des 50 millions FD des CRP (en 1.000 FD)

ACTIONS	ALI SABIEH	DIKHIL	TADJOURAH	OBOCK	TOTAL
<i>1. Investissements</i>	38.069	40.101	36.267	32.958	147.395
- Education	14.636	14.636	5.928	14.325	49.525
- Santé		1.294			1.294
- Lutte contre la soif	5.269	12.915	15.954	8.554	42.692
- Réhabilitation bâtiment CRP	8.345	4.768	5.582	3.591	22.286
- Achat Véhicule CRP	6.488	6.488	6.488	6.488	25.952
- Divers projets (assainissement, raccordement électrique, etc.)	3.331		2.315		5.646
<i>2. Soutien aux populations</i>	6.464	7.663	5.809	6.430	26.366
- Jeunes	2.450	2.163	1.509	1.430	7.552
- Femmes	2.014	900	300		3.214
- Populations	2.000	4.600	4.000	5.000	15.600
<i>3. Fonctionnement CRP</i>	6.288	4.548	13.283	6.101	30.220
- salaires	2.576	4.548	4.439	3.000	14.563
- autres (électricité, fête nationale, etc.)	3.712		8.844	3.101	15.657
Ensemble	50.821	52.312	55.359	45.489	203.981

Source : Ministère de l'Intérieur le 20/11/2004

L'analyse des séquences des dépenses de ces ressources exceptionnelles fait ressortir que le noyau central des décisions et de suivi des projets mis en œuvre est constitué par le commissaire du district, le vice président du CRP en tant qu'ordonnateur des dépenses et le Trésorier Payeur National (Ministère des Finances à Djibouti). La mise en œuvre des actions programmées avec l'accord des deux ministères clés (Intérieur et Finances) a été menée sous la conduite directe du vice-président du CRP et du Trésorier Payeur National. La forte personnalité de certains vices présidents a joué un rôle important dans l'impulsion de certains types d'actions dans quelques districts comme à Tadjourah. Dans d'autres cas (Dikhil), la cohabitation du commissaire et du vice président dans la conduite des opérations du dispositif

¹⁰⁶ Cadre stratégique de développement local : principaux axes de l'approche et outils de mise en œuvre.

a été difficile obligeant le vice président à démissionner. Dans la plupart des districts, l'implication de tous les membres du CRP a été effective surtout au début du processus de définition des priorités ; mais au fur et à mesure que les microprojets se mettaient en place la participation à la vie des activités courantes du CRP se limitait au vice-président et au commissaire et accessoirement à certains notables locaux¹⁰⁷.

L'utilisation du fonds social par les conseils régionaux a montré la nécessité de réfléchir sur une réelle décentralisation et de développement local fondée sur la responsabilisation des acteurs locaux élus par la population locale et avec de réels pouvoirs de décision. L'expérience a manqué d'une vision de développement et d'objectifs clairs d'initiation des bonnes pratiques de gouvernance locale basée sur des mécanismes et des procédures de gestion efficiente du développement local.

Le gouvernement, afin de tenir compte, de ces nouvelles exigences, va mettre en place en juillet 2002, une loi portant décentralisation et statut des régions. L'objectif est clair : mettre en place des collectivités territoriales dotées d'une autonomie administrative, et financière, capables de répondre aux objectifs de bonne gouvernance politique et économique de la décentralisation.

¹⁰⁷ Ibid, p.14.

Chapitre II : les objectifs de la décentralisation : bonne gouvernance et aménagement du territoire

Les Etats africains entreprennent des réformes décentralisatrices dans un contexte marqué par une double crise : une crise sociopolitique et économique. La première se manifeste par une remise en cause des régimes au pouvoir depuis des décennies, dans les différents pays (...). Pour les revendications politiques des divers mouvements, des points se rapportent à un nouveau mode de partage du pouvoir entre l'Etat et les acteurs locaux, avec le territoire pour fondement. C'est la réforme du système d'administration territoriale qu'il est question. Il s'agit, pour les populations, de participer à l'élaboration des politiques publiques concernant la gestion des problèmes qui touchent à leur vie quotidienne¹⁰⁸.

Les enjeux de la décentralisation sont de promouvoir la démocratisation locale et le développement économique des collectivités territoriales.

Le développement par le biais d'une administration harmonisée est essentiel pour la République de Djibouti où sévit un déséquilibre latent dans l'organisation, la richesse et l'amélioration des conditions de vie. Un fil conducteur est nécessaire pour conduire et institutionnaliser le développement par le territoire qui tient compte de tous les paramètres socioculturels. La décentralisation est la pièce maîtresse de beaucoup des programmes des gouvernements des pays en développement et la refondation de la politique de gouvernance. L'État en Afrique avec souvent le soutien des bailleurs de fonds, est appelé à adopter une dynamique de "bonne gouvernance", de transparence et une décentralisation de la prise de décision en vue d'assurer le transfert des responsabilités pour la planification, la gestion, la mobilisation et l'affectation des ressources du gouvernement central à des paliers inférieurs. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans une étude réalisée en 2002, arrive à la conclusion suivante « *la gouvernance décentralisée renvoie à la restructuration de l'autorité de façon à mettre en place un système de coresponsabilité entre les institutions centrales, régionales et locales sur la base du principe de subsidiarité,*

¹⁰⁸ Charles Nach Mback, *ibid*, p.32.

accroissant ainsi la qualité et l'efficacité du système de gouvernance, tout en augmentant l'autorité et les capacités des niveaux sous nationaux»¹⁰⁹.

La décentralisation apparaît comme le processus de cloisonnement entre les acteurs agissant dans la vie politique et sociale. Elle constitue la voie d'approfondissement, de consolidation du processus démocratique et d'accélération du développement local. A Djibouti, la décentralisation a pour objet de mettre en place, avec l'appui des partenaires sociaux, une véritable gouvernance politique et économique visant à lutter contre la pauvreté (**section I**) mais aussi d'asseoir un aménagement territorial adéquat (**section II**).

¹⁰⁹ Télescope, vol 11, n° 3, juin 2004.

Section 1 : Gouvernance politique et économique : moyens pour affermir le développement et lutter contre la pauvreté

Comme beaucoup d'autres pays africains, la république de Djibouti connaît dans la décennie 80 une baisse chronique des aides des pays notamment arabes qui l'ont soutenue depuis l'indépendance, ce qui aura pour conséquence une baisse des ressources budgétaires et une dépendance vis-à-vis de l'aide des institutions financières internationales. Cette dépendance qui prend les formes de programmes d'ajustement structurel va aboutir à la mise en place d'une nouvelle forme d'administration dictée par les bailleurs de fonds avec des conditionnalités bien spécifiques¹¹⁰. L'application de ces dernières va obliger les pouvoirs publics à associer les populations, dans la mise en place des politiques publiques qui les concernent afin de mettre en place la bonne gouvernance.

La banque mondiale est le principal diffuseur de cette acceptation de la gouvernance qui vise à élaborer des critères de « bonne gouvernance »¹¹¹, ce qui explique que cette vision soit à l'heure actuelle largement dominante. Elle introduit le concept de gouvernance dans un rapport paru en 1992, la définition donnée étant très vague puisqu'il s'agit de la « manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays »¹¹². Le contexte est celui de l'échec des plans d'ajustement structurel dans les pays en développement qui nécessite de trouver de nouveaux modes de gouvernement face à une pauvreté croissante, à une stagnation de la croissance et à une succession de crises. On assiste alors, au cours de la décennie 1990, à la reformulation du consensus de Washington¹¹³. La nouvelle doctrine véhiculée réintroduit l'Etat tout en respectant le cadre conceptuel de l'analyse néo-classique, c'est-à-dire en conservant la référence à la rationalité instrumentale et à l'efficacité économique.

¹¹⁰ Voir, Fau-Nougaret (M.), « La conditionnalité démocratique. Etude de l'action des organisations internationales », Thèse de doctorat en droit, Bordeaux, 17 décembre 2004, 604p.

¹¹¹ D'autres institutions s'y réfèrent. Voir Banque Africaine de Développement, « renforcement de la bonne gouvernance en Afrique », in rapport sur le développement en Afrique 2001, Paris, 2001.

¹¹² Banque Mondiale, Governance and development, Washington D.C., The world Bank, 1992.

¹¹³ Le consensus de Washington, formulé par l'économiste J. Williamson, désigne le corpus théorique néo-classique et monétariste qui sous-entend les conditions de prêts octroyés par la banque mondiale et le Fonds monétaire international aux pays en développement au début des années 1980. Les plans d'ajustement structurel, principal outil de la politique de développement, s'attachent à lutter contre les déficits budgétaires et l'endettement.

Cependant, une « bonne gouvernance » va au delà de la seule implication de l'Etat. L'idée de développement humain durable¹¹⁴ repose sur une interaction constructive entre l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et la société civile afin d'élaborer des politiques en faveur de la santé, de l'éducation et de l'amélioration des conditions de vie en général. La société civile, composée d'acteurs hétérogènes (organisations non gouvernementales, associations de quartier, réseaux informels... etc) doit mobiliser les groupes pour qu'ils participent aux activités économiques, sociales, et politiques. La problématique du développement participatif - ou de la démocratie participative - devient centrale. En effet, face au désengagement de l'Etat, on réalise que la société civile a pris en charge un certain nombre de problèmes (insertion, formation, microcrédit, accessibilité aux services urbains, etc.). A nouveau, un débat émerge quant au rôle de la société civile dans le processus de gouvernance. Dans le cas de la « bonne gouvernance », les initiatives menées tendent vers une instrumentalisation de la part de l'Etat qui souhaite exercer, plus ou moins directement, un contrôle sur ces initiatives populaires spontanées. Par exemple, les instances de régulation locale plus ou moins formelles qui caractérisent la gestion des services urbains (eau, collecte des déchets, etc...) dans les villes des pays en développement, notamment celles relevant de la société civile, vont être progressivement institutionnalisées par les collectivités décentralisées sous couvert des bailleurs de fond.

Au niveau national, la promotion de la gouvernance locale¹¹⁵ se confirme avec l'adoption de la loi¹¹⁶ du 10 février 1991 qui prévoit que « *des mesures seront prises pour améliorer l'efficacité des administrations publiques notamment par une gestion plus*

¹¹⁴ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Governance for sustainable human development, report, 1997. En référence à la définition de la commission Brundtland, le développement durable signifie un développement « qui permet de répondre aux besoins du présent, sans compromettre la capacité pour les générations futures de satisfaire aux leurs » (commission mondiale sur l'environnement et le développement, notre avenir à tous. Rapport Brundtland, 1998. Certes, la notion de développement durable est souvent associée à la prise en compte de l'environnement dans les stratégies de développement, mais elle suppose aussi d'intégrer la dimension sociale, qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de problèmes urbains, de la satisfaction des besoins essentiels ou de la question de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle on parle aussi de développement humain durable, l'homme étant au centre des préoccupations, notamment à travers la recherche d'une équité intergénérationnelle.

¹¹⁵ Il existe peu de définitions précises de la gouvernance locale. L'UNCDF (United Nations Capital Development Fund) propose la définition suivante : la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce concept implique « le transfert vertical » des responsabilités et de ressources du gouvernement central aux collectivités territoriales, ainsi que le développement de « réseaux horizontaux » entre ces collectivités et les acteurs non étatique.

¹¹⁶ Loi n°150/AN/91 /2e L portant sur l'orientation économique et sociale de la République de Djibouti pour la période 1990 à 2000.

opérationnelle des tâches administratives et par une plus grande rigueur dans leur exécution. A cet effet, l'État prendra toutes les mesures nécessaires pour faire participer davantage que par le passé, les populations à la gestion de leur environnement économique et social. Dans ce cadre, un processus de décentralisation progressive sera entamé et sera basé sur un système de collectivités locales devant favoriser l'émergence de municipalités responsables ».

Un des instruments politiques le plus approprié pour atteindre cet objectif passe inévitablement par la décentralisation qui est en mesure de permettre une politique de proximité avec les populations locales et un développement régional équilibré. Contrairement à ce que l'on serait tenté de croire, la décentralisation ne symbolise pas la faiblesse de l'Etat ; elle est plutôt l'indicateur même de la performance des institutions étatiques qui, dans un souci d'efficacité de leurs actions, se déchargent d'une partie de leurs prérogatives au profit des collectivités locales¹¹⁷. La république de Djibouti, consciente des enjeux, a mis au rang de ses priorités la décentralisation et créé un Ministère en charge de la question.

Cette nouvelle politique, prônée par les bailleurs de fonds, met l'accent sur la responsabilisation des États en vue de leur développement par la mobilisation des ressources, l'amélioration du fonctionnement de l'économie, des finances, d'où la nécessaire mobilisation de l'épargne nationale, la "bonne gouvernance", la lutte contre la corruption et la mise en place d'un cadre législatif favorisant la prise de décision par le bas. La nouvelle politique du gouvernement, avec le soutien des partenaires sociaux, consiste à lier la décentralisation et la bonne gouvernance locale. C'est dans ce cadre que la mise en place d'une démocratie locale (**paragraphe 1**) peut aboutir à un développement local pérenne (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : la démocratie locale

La notion de démocratie locale dans le concept de décentralisation est, avant tout, l'idée d'un système de gestion politique du territoire qui, pour s'accomplir, doit favoriser la définition par les populations des solutions aux problèmes de leur cadre de vie¹¹⁸.

Elle est devenue le leitmotiv de la décentralisation initiée et parfois imposée aux pays africains, par les institutions financières internationales telles que le FMI et la Banque

¹¹⁷ Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés : république de Djibouti, programme d'actions national pour le développement 2001-2010, *Bruxelles, 14-20 Mai 2001*, p.39.

¹¹⁸ Charles Nach Mback, *ibid*, p.33.

mondiale. Les enjeux de cette gouvernance politique locale sont importants pour les partenaires sociaux qui l'inscrivent, de manière systématique, au cœur de leur dispositif général d'aide (A) avant de la circonscrire dans les documents spécifiques négociés avec les Etats (B).

A) La démocratie locale au cœur du dispositif d'aide aux Etats

Plusieurs acteurs interviennent dans la mise en place de la décentralisation en république de Djibouti. Ces partenaires, parmi lesquels on peut citer notamment, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le FMI et le PNUD, accompagnent la mise en place des différentes politiques publiques et notamment celle concernant les collectivités territoriales.

« L'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités importantes de la communauté internationale, et les bailleurs de fonds multilatéraux tels que la Banque mondiale, la CEE ou la BAD, ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide »¹¹⁹.

Le cœur du dispositif d'aide mis en place par ces bailleurs de fonds semble être la démocratie locale qui ne peut être dissociée de la mise en place d'une véritable politique de décentralisation. La position de la commission de l'Union européenne est pertinente à ce sujet. En effet, dans sa communication du 12 mars 1998¹²⁰, « Démocratisation, État de droit et bonne gestion des affaires publiques », la Commission européenne affirme que l'application effective d'une démocratie se traduit notamment par « *des mécanismes institutionnels de participation au niveau des prises de décision et des choix de développement tant au niveau national, régional que local, ce qui peut notamment impliquer : (...) la reconnaissance de la démocratie au niveau local et du principe de libre administration des populations qui peuvent se traduire par une décentralisation administrative* »¹²¹. C'est la raison pour laquelle, dans le paragraphe consacré au renforcement des mesures d'appui dans les domaines prioritaires, on trouve « *les réformes de décentralisation administrative en vue du développement et de l'ancrage de la démocratie au niveau local. Aucun processus de démocratisation ne sera réel sans une appropriation de celui-ci par les populations de base. Ces réformes participent à*

¹¹⁹ Venard (J-L.), « Bailleurs de fonds et développement local », in « *Pouvoirs et cités d'Afrique noire décentralisations en question* », Jaglin (S.) et Dubresson (A.) (sous la direction de), Karthala, 1993, pp. 20-33.

¹²⁰ Cité par FAU-NOUGARET, originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-saharienne, p.5

¹²¹ Communication de la Commission, "Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques", COM/1998/0146, 12 mars 1998.

l'enjeu fondamental qui consiste à ce que les citoyens redeviennent responsables de leur développement et non les assistés d'un État mais bien les partenaires de celui-ci dans une nouvelle conception et répartition de leurs rôles respectifs et dans un environnement favorable à l'initiative et à la valorisation des savoir-faire des cultures locales. Ces réformes doivent également s'articuler avec une approche décentralisée de la coopération »¹²².

Plusieurs justifications ont été apportées à la nécessité d'intégrer la décentralisation dans le cadre de la conditionnalité démocratique¹²³. La première est la défiance des organisations vis-à-vis des exécutifs africains, considérés comme étant en grande partie responsables du non développement économique¹²⁴. Une deuxième raison tient au fait que, la mise en place d'entités sub-nationales permettrait aux citoyens de « goûter » plus facilement, plus directement, aux joies de la démocratie. Plus l'entité est restreinte, commune ou district, plus le citoyen ayant élu ses représentants, est à même de juger de leur compétence, et de demander des comptes. Comme l'affirmait la Banque mondiale, *“The classic argument in favor of decentralization is that it increases the efficiency and responsiveness of government. Locally elected leaders know their constituents better than authorities at the national level and so should be well positioned to provide the public services local residents want and need. Physical proximity makes it easier for citizens to hold local officials accountable for their performance”*¹²⁵. Ce type d'argument se retrouve aussi dans la littérature du PNUD, *« Décentraliser les pouvoirs publics (...) permet aux gens de participer plus directement aux processus de gouvernance et peut aider à renforcer les capacités d'intervention de gens qui étaient jusque là exclus des prises de décisions »*¹²⁶. Ce qui explique que l'organisation octroie plus de 50% de ses ressources aux activités en faveur de la gouvernance démocratique parmi lesquelles, figure l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale¹²⁷.

¹²² Communication de la Commission, "Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques", COM/1998/0146, 12 mars 1998.

¹²³ FAU-NOUGARET, *ibid.*

¹²⁴ Voir entre autres Cartier-Bresson (J.), « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers Monde*, vol. XLI, n° 161, janvier-mars 2000, pp. 165-192. A noter que selon les rapports de l'organisation non gouvernementale *Transparency International* parmi les pays les plus corrompus du monde on trouve à la première place le Nigeria puis parmi les dix autres pays les plus corrompus 5 pays africains.

¹²⁵ Voir Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 », 2001, Washington, D.C., chapitre V « Décentralisation : repenser le gouvernement », pp. 107-124.

¹²⁶ PNUD, « La gouvernance en faveur du développement humain durable », *Document de politique générale du PNUD*, janvier 1997, New York, 36 p.

¹²⁷ Voir, Rapport du Secrétaire Général, « Support by the United Nations system of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies », doc. A/55/489, 13 octobre 2000, § 15.

La décentralisation politique au niveau local est un élément essentiel de la démocratisation, de la bonne gouvernance et de l'engagement des citoyens; elle doit comprendre un mélange équilibré de démocratie représentative et de démocratie participative. Le développement participatif entraîne « *l'identification et (...) la formulation des projets, une attention plus grande à l'égard de facteurs tels que l'impact des activités de développement sur les conditions de vie des groupes bénéficiaires, les caractéristiques des agents locaux* »¹²⁸. L'implication de la société civile, malgré l'absence pour le moment, d'un mécanisme institutionnel d'intégration du développement communautaire dans le processus de décentralisation, est un signe de respect du droit de tout un chacun à participer au développement local et une source d'évaluation de stabilité politique et administrative.

Cette participation par le biais de la gouvernance politique locale n'est pas sans limites. Ces dernières tiennent premièrement à ce que tous les acteurs ne participent pas, ce qui la rend partiellement contestable¹²⁹. Certes, la participation fait parfois intervenir des acteurs qui sont exclus des mécanismes classiques d'exercice du pouvoir. On pense par exemple aux étrangers ou aux jeunes en ce qui concerne la gouvernance territoriale¹³⁰. Mais d'un autre côté, ne participent aux organismes collégiaux que les habitants les plus impliqués dans la vie de la cité, ceux également qui ont le temps de le faire ou encore ceux qui sont le plus politisés¹³¹. En outre, la participation est fréquemment entre les mains des dirigeants issus de la démocratie représentative et se retrouve parfois instrumentalisée par ceux-ci. C'est le cas par exemple en matière de gouvernance territoriale en France¹³².

¹²⁸ Massimo TOMMASOLI, *Le développement participatif, Analyse sociale et logiques de planification*, Paris, Karthala, 2004, p. 55.

¹²⁹ Philippe MOREAU DEFARGES, *la gouvernance*, p.97. Selon l'auteur « le marginal, le chômeur, le nomade constituent des exclus types ». D'une manière générale, la question se pose de savoir si la démocratie participative, qui est censée compléter la démocratie représentative, doit être fondée sur la plus grande représentativité possible des participants ou seulement sur ceux qui sont normalement exclus de la démocratie représentative. Il n'en reste pas moins que, même si l'on retient cette seconde position, la démocratie participative exclut certains acteurs déjà exclus de la démocratie représentative. Son efficacité est donc remise en question. En outre, la démocratie participative remet en question l'égalité des acteurs, puisque certains d'entre eux participent et d'autres non.

¹³⁰ Pierre de MONTALIVET, *gouvernance et participation : propos introductifs*, pp.10 et 11.

¹³¹ Les expériences de démocratie de quartier, comme certains auteurs l'appellent, montrent que ce sont les populations les mieux intégrés socialement qui y participent. Dans certains cas, elles peuvent même conforter l'exclusion sociale. Ainsi, la démocratie de quartier favorise l'intégration locale de ceux qui sont déjà intégrés. La classe moyenne adulte bénéficie d'une représentation privilégiée. Dans les instances participatives de quartier (comités de quartier et conseils de quartier), peu nombreux sont les jeunes, les citoyens des catégories les plus défavorisées et les cadres supérieurs. Michel RASERA, *la démocratie locale*, Paris, LGDJ, coll. « systèmes », 2002, p.138.

¹³² Ibid, Michel RASERA, p. 12. Selon l'auteur, « dans la plupart des cas, les modalités de mise en œuvre de ces outils participatifs sont à la discrétion de l'exécutif local dont la culture, le plus souvent, n'est pas favorable à un contrôle du citoyen en dehors du temps de l'élection ».

La démarche participative peut aussi favoriser une culture du soupçon contre les instances issues de la démocratie représentative. Le risque est que la démocratie participative et ainsi la gouvernance n'aillent à l'encontre de celle-ci alors qu'elles devraient constituer un complément ou un perfectionnement de la démocratie représentative¹³³.

Malgré ses atouts et ses faiblesses, la gouvernance démocratique est inscrite, comme un dispositif indissociable et nécessaire à la mise en place de la politique de décentralisation, dans les différents projets d'aide que Djibouti va signer avec notamment le Programme des Nations Unis Pour le Développement (PNUD).

B) Les projets d'appui à la politique de décentralisation

Au début des années 1990, les bailleurs de fonds traditionnels de Djibouti ont revu leur aide budgétaire directe à la baisse en raison de la conjoncture nationale et d'une conjoncture internationale beaucoup plus âpre. La situation postérieure à 1994 fait par contre état d'une accentuation de l'aide au développement même si l'efficacité de celle-ci demeure à démontrer. L'aide publique au développement s'est considérablement accentuée ces dernières années au point de faire de la république de Djibouti un des pays les plus aidés par tête de l'Afrique subsaharienne. Au niveau national, les partenaires au développement ont inscrit leur action dans l'accompagnement des politiques sectorielles volontaristes mises en œuvre par les autorités gouvernementales¹³⁴. Ces politiques seront accompagnées notamment par des projets financés par les bailleurs de fonds en matière de démocratie et de bonne gouvernance politique. Cette gouvernance a pour objet la création d'institutions politiques et juridiques sérieuses et qui fonctionnent bien, des institutions que les citoyens considèrent comme étant légales, qui les rendent autonomes, et au sein desquelles ils prennent part aux prises de décision qui affectent leurs vies quotidiennes¹³⁵.

En 2002, le gouvernement djiboutien a bénéficié d'un appui du PNUD dans le cadre du projet « appui au renforcement du processus de décentralisation » visant à renforcer les capacités des régions. Dans ce cadre, plusieurs activités ont été réalisées en particulier les

¹³³ Ali KAZANCIGIL, Guy HERMET, la gouvernance, un concept et ses applications, p.218 : « il faut distinguer entre une gouvernance parfaitement dissociée de la gouvernance démocratique, et une autre inscrite au sein de cette gouvernance démocratique. Autant la première, technocratique, est inacceptable, autant la seconde est « démo-compatible » et complémentaire de la démocratie ».

¹³⁴ Rapport du l'ONU, bilan commun des pays CCA : république de Djibouti, p.39.

¹³⁵ Kofi Annan, Partenariat pour une communauté mondiale, 1998.

ateliers de sensibilisation et d'information sur le processus de décentralisation auprès des conseils régionaux provisoires, des administrations publiques et des écoles. Les actions initiées ne s'inscrivaient pas dans une vision d'aménagement et de gestion participative des districts. Les administrations locales très faiblement structurées, dépourvues de moyens et de compétences techniques locales avérées n'ont fait que gérer les problèmes de gestion de la pauvreté des populations.

Après les premières élections locales en 2006, le PNUD a mis en place un projet d'appui aux collectivités locales (PADCL). D'un montant total de deux millions de dollars et pour une durée de quatre ans, il avait pour objectif l'allègement de la pauvreté, la promotion du développement social ainsi que la promotion de la bonne gouvernance et des droits humains à Djibouti. Il s'agissait d'un projet novateur dans la mesure où il intervenait au niveau central et régional en visant à la fois à fournir un appui technique aux autorités centrales en particulier la direction de la décentralisation du ministère de l'intérieur pour définir une vision stratégique du développement des collectivités territoriales et établir les principes directeurs, les procédures, et les outils nécessaires à sa mise en place¹³⁶.

L'accent est désormais mis avec vigueur sur la « valeur ajoutée démocratique » dont la décentralisation serait porteuse. Le discours décentralisateur se veut désormais « politique » en articulant étroitement démocratisation et décentralisation, la seconde étant supposée consolider la première en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs, la mobilisation de la société civile, la construction d'un champ politique local et le renouvellement des pratiques participatives ; mais en fait, les décentralisations engagées restent tributaires d'une vision essentiellement gestionnaire et technicienne de la réforme, « construite autour d'un refus énoncé du politique autour duquel convergent les intérêts des responsables politiques et administratifs locaux, des experts nationaux ou étrangers et des bailleurs de fonds »¹³⁷.

L'expérience montre que dans beaucoup de ces projets, la démarche démocratique décentralisée n'est pas toujours accompagnée par une véritable volonté politique. Alors, elle est plutôt le résultat de la pression externe de la communauté internationale et des bailleurs de fonds qui considèrent que démocratie et bonne gouvernance locale sont indispensables à la mise en œuvre d'un développement local.

¹³⁶ Projet d'appui aux collectivités territoriales, p.4.

¹³⁷ René Otayek, la décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines, p.6.

Paragraphe 2 : Le développement local : un levier contre la pauvreté ?

La décentralisation est liée au développement local. Cette association s'inscrit dans les théories qui en appellent à la réforme économique de l'Etat en termes d'une réduction de son interventionnisme économique¹³⁸. En évoquant le lien entre les deux, Jean Clauzel¹³⁹ déclare : *« le développement local est annoncé comme un des principaux objectifs attendus de la décentralisation, au même titre que l'enracinement de la démocratie ou le rapprochement de l'administrateur et l'administré. Du côté de la population et de ses divers responsables, l'attente est également forte. La déception serait grande si le développement local n'était pas au rendez-vous de la décentralisation ».*

L'Etat est considéré en Afrique, à partir des années 80, comme l'une des causes du sous développement. La lutte contre la pauvreté est au cœur de la réflexion sur les programmes de développement, succédant progressivement à la logique de l'ajustement structurel. En effet, diverses études empiriques ainsi que de nombreuses évaluations des actions de coopération menées par la communauté internationale ont remis en cause les programmes instaurés et financés par les institutions de Bretton Woods¹⁴⁰. Au-delà d'une simple présentation de constats d'échecs, ces travaux s'interrogent sur les modalités d'un renouveau des pratiques de l'aide et des relations entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires dans un contexte de crise de légitimité croissante des institutions financières internationales qui ont du faire face à des critiques visant à la fois le modèle sur lequel reposent leurs interventions mais aussi leurs politiques, leurs compétences, et leur mode de fonctionnement¹⁴¹. C'est la raison pour laquelle, la décentralisation et par conséquent la mise en place d'un développement local est appréhendée comme un nouveau « remède » de lutte contre la pauvreté **(A)** qui montrera très vite ses limites **(B)**.

¹³⁸ Pierre-Joseph Laurent, « institutions locales et quelques aspects théoriques à partir de l'exemple du Burkina Faso », in Paul Mathieu, Pierre-Joseph Laurent, Jean-Claude William (dir.), démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, séminaire de Louvain-la-Neuve, 2-12 mai 1995, cahiers Africains, 1995, p.48.

¹³⁹ Voir la décentralisation dans les pays d'Afrique sub-saharienne, in « décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'administration africaine, Tunis, 1996, p.12.

¹⁴⁰ Ridell R.C., Foreign Aid Reconsidered, Londres, ODI, James Currey; 1987. Burnside C. "Aid, policies, and growth", Policy research working paper, Washington, Banque Mondiale, juin 1997.

¹⁴¹ Stiglitz J.E, la grande désillusion, Paris, Fayard, 2002.

A) La décentralisation, un remède contre la pauvreté

En 2000, la Banque Mondiale, avec son rapport sur le développement dans le monde 2000-2001¹⁴², place la lutte contre la pauvreté au cœur des problématiques de développement de l'institution. Aussi, les Nations unies lors de l'Assemblée Générale de septembre 2000, ont mis en tête des Objectifs du Millénaire l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, se fixant pour but de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar US par jour. Dans le cadre de l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) renforcée, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont introduit le concept de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ou Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)¹⁴³.

La communauté internationale a fait du développement durable, la voie de sortie des menaces qui pèsent sur la population de beaucoup des pays sous développés. Cette prise de conscience planétaire a conduit, de Cologne (1998) à Johannesburg (2002), les grands décideurs du monde à faire de la lutte contre la pauvreté la priorité à moyen terme dans la poursuite de développement durable. Cet agenda place en ligne de mire les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) fixés par les Nations Unies en septembre 2000. L'année 2015 a été alors arrêtée comme date butoir pour la réalisation ou l'atteinte des OMD.

Come le constatent les experts de l'OCDE, les pays donateurs sont préoccupés par la lenteur des progrès vers l'atteinte des OMD et s'en remettent de plus en plus à la décentralisation comme un moyen efficace de lutte contre la pauvreté¹⁴⁴. On sait aujourd'hui que, sous la condition d'être orientée vers l'amélioration de la gouvernance locale, la décentralisation peut permettre de lutter contre la pauvreté¹⁴⁵.

De fait, les OMD insistent sur l'accès des populations aux services de base comme indicateur pertinent de la lutte contre la pauvreté. La fourniture de ces services est aujourd'hui

¹⁴² The World Bank, World Bank Development report 2000/2001, attacking poverty, Oxford, University Press, 2001. La rédaction et la publication du rapport ont fait l'objet de vives controverses.

¹⁴³ Pour les pays éligibles à l'initiative PPTE, il importe de réaliser un programme de lutte contre la pauvreté contenu dans un outil dénommé généralement document (ou cadre) stratégique de réduction de la pauvreté. Ce document doit être adopté au plan national et ne pas être désapprouvé par les bailleurs de fonds, la banque mondiale notamment (avis de non-objection). Il est alors destiné à être le nouveau cadre privilégié de toutes les interventions à la fois des acteurs nationaux, y compris l'Etat, et des partenaires internationaux dans l'appui au développement du pays concerné.

¹⁴⁴ OECD development centre, pp. 5 et 6.

¹⁴⁵ Voir à ce propos, J.Von Braun et U. Grote, « does decentralisation serve the poor? », in IMF fiscal decentralisation, pp.92-119.

pour l'essentiel du ressort des collectivités locales à la suite des lois de décentralisation, notamment de transferts de compétences.

Contrairement aux autres pays d'Afrique, la pauvreté à Djibouti est d'abord un phénomène urbain qui renvoie à un contexte spécifique marqué par la dimension réduite du pays et sa forte urbanisation, l'absence d'un secteur rural important, les conflits et les migrations. Mais c'est en zone rurale que le phénomène prend des allures marquées avec une incidence de la pauvreté relative pouvant approcher 95 %, tandis que plus de trois ruraux sur quatre vivent dans l'extrême pauvreté. L'incidence de la pauvreté et de l'extrême pauvreté est très forte dans les quatre districts de l'intérieur. Ceux-ci comptent pour 33,5% dans la pauvreté globale et 45,1% dans la pauvreté extrême pour un poids démographique de 27,1%¹⁴⁶.

L'objectif de réduction de la pauvreté à Djibouti constitue la pierre angulaire de toute action en faveur du développement dans le pays. Le gouvernement de Djibouti a mis au rang de ses priorités la valorisation des ressources humaines comme finalité et moyen de sa politique de développement. Pour arriver à cette fin, il est important que quatre axes stratégiques de lutte contre la pauvreté puissent se réaliser dans le temps et dans leurs complémentarités respectives¹⁴⁷. Le CSLP élaboré par le gouvernement, selon une approche participative, répond à cet enjeu avec quatre axes précis :

L'axe premier vise à renforcer la compétitivité du pays et à créer les conditions d'une croissance économique forte et durable à travers : (i) la poursuite des politiques de stabilisation du cadre macroéconomique et de réformes structurelles (...), le développement des infrastructures et la réduction des coûts des facteurs de production.

Le second axe vise à accélérer le développement des ressources humaines, à travers la mise en œuvre de programmes ciblés sur les zones de pauvreté et les couches vulnérables.

Le troisième axe vise plus spécifiquement à réduire la pauvreté en améliorant l'accès des pauvres à l'eau et aux services de base, en renforçant la maîtrise, sur le long terme, de la croissance démographique naturelle grâce à l'accès à la planification familiale.

Le quatrième axe vise à promouvoir la bonne gouvernance politique, locale, économique et financière et renforcer les capacités de planification et de gestion de l'administration et à moderniser ses outils et ses moyens.

¹⁴⁶ Initiative Nationale pour le Développement Social, diagnostic de la pauvreté et situation des OMDS, plan d'action 2008-2012, cadrage macro-économique, 2010, p.16.

¹⁴⁷ Rapport sur les objectifs du millénaire à Djibouti, 2003, p.14.

Ce cadre stratégique de lutte contre la pauvreté était parti du constat que Djibouti ne disposant pas de ressources naturelles facilement exploitables ni d'un secteur rural important, les perspectives de croissance économique devaient venir d'un paradigme économique conciliant les injonctions des institutions de Bretton Woods, la compétitivité de l'économie et l'accélération de la croissance macro-économique¹⁴⁸. La mise en œuvre de cette stratégie n'ayant pas permis d'atteindre complètement ses objectifs, le gouvernement a adopté en 2007 l'Initiative Nationale de Développement Social (INDS). Élaborée après un large processus de consultation au niveau national, régional, sectoriel et entre toutes les composantes de la nation, elle fait de la décentralisation l'un des axes majeurs des politiques publiques, et à la fois « *une priorité et un préalable à la réussite du développement local et de la stratégie de lutte contre la pauvreté* ».

L'association décentralisation et développement local ne date pas d'hier. En effet, en 1964, les Nations unies rendaient publique une étude au titre évocateur : « la décentralisation en vue du développement national et local »¹⁴⁹. Dans cette étude, il est question « *des différentes méthodes, permettant d'assurer à l'échelon local, les fonctions administratives générales et les services techniques, notamment par l'intermédiaire des bureaux locaux de l'administration centrale, des autorités locales, d'organes spéciaux créés par la loi ou au moyen d'un système combinant les deux modalités* »¹⁵⁰. L'ONU y voit une question des plus urgentes, à inscrire dans l'ordre des priorités, par les pays en développement, dans la définition de leurs politiques publiques : « *les gouvernements doivent décentraliser, le plus rapidement possible, les pouvoirs de décision pour accélérer leur développement économique et social et pour donner aux programmes un effet durable. La décentralisation revêt une importance particulière pour les pays en voie de développement où l'expansion rapide des services publics accroît considérablement le nombre des interventions administratives et multiplie, en conséquence, les gaspillages des efforts inhérents à une centralisation trop poussée* »¹⁵¹.

¹⁴⁸ Document cadre de l'initiative nationale de développement social, p.3.

¹⁴⁹ Nations unies, décentralisation en vue du développement national et local, New York, 1964.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Ibid.*

Les politiques actuelles du gouvernement djiboutien en matière de lutte contre la pauvreté réaffirment le lien proclamé par les institutions internationales entre développement local et décentralisation. Ainsi, les autorités publiques reconnaissent fonder beaucoup d'espoir sur la politique actuelle de décentralisation, en vue de lutter contre la pauvreté, en favorisant la gouvernance économique locale, la participation active des populations à l'exercice du pouvoir et au développement à travers la gestion des collectivités territoriales décentralisées.

B) Les limites du développement local

Les institutions locales mises en place afin notamment d'initier le développement local sont inefficaces à Djibouti parce qu'elles constituent de simples extensions du pouvoir central qui leur a transféré des nouvelles compétences sans les moyens. Les autorités n'ayant pas les moyens suffisants pour lutter efficacement contre la pauvreté, on assiste à « une décentralisation de la pauvreté ». La doctrine est abondante en la matière. Source de contrainte pour les Etats africains qui se voient imposer des réformes dont l'inspiration idéologique, l'agenda, le contenu et les modalités de mise en œuvre leur échappent totalement, ce dispositif n'est cependant pas totalement dénué d'avantages pour eux : d'une part parce qu'il légitime le transfert (engagé depuis longtemps en fait) aux collectivités locales de compétences que l'état de leurs finances ne leur permettait plus d'assumer de toute façon; d'autre part en ce qu'il leur permet de profiter de la fragilité des nouvelles collectivités locales pour s'en assurer le contrôle et organiser leur dépendance par rapport au pouvoir central par la nomination aux postes clefs de ses représentants¹⁵².

Ce danger avait déjà été perçu, il y a quelques années, par le professeur J. du Bois de Gaudusson, qui expliquait que, « *dans ces conditions la décentralisation risque de n'être qu'un transfert d'obligations, à charge, pour les collectivités locales, d'exercer des missions que le pouvoir central ne peut assurer* »¹⁵³. Avant d'être reconnu plus tardivement, par la Banque mondiale, « *Plusieurs pays africains faisant face à une détérioration économique, transfèrent une partie des services gouvernementaux aux autorités locales sans leur octroyer les revenus suffisants* »¹⁵⁴.

¹⁵² René Otayek, *ibid.*

¹⁵³ Gaudusson (J. du Bois de), « La décentralisation en Afrique : nouvelles perspectives », Encyclopédia Universalis, *Symposium*, 1990, pp. 1631-1636.

¹⁵⁴ Voir Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, Washington D.C, p. 123.

Avec l'introduction du DSRP, la collaboration de la société civile dans l'élaboration et la réalisation des politiques et des projets concernant le développement local est devenue un impératif sinon un préalable à l'obtention de toute aide financière internationale. Cette conditionnalité repose sur l'hypothèse partagée que la communauté internationale selon laquelle, gestion décentralisée et participation de la société civile réduisent le détournement de l'aide ainsi que les pratiques clientélistes ou criminelles. Or, une étude¹⁵⁵ faite au Mali, dont l'expérience en matière de décentralisation est avancée, montre que loin de constituer un frein à ces dérives, les nouvelles orientations des institutions financières internationales ont transformé le contexte et la nature des rapports de force existants dans la compétition pour l'accès aux fonds de l'aide internationale. A Bamako, la généralisation de ces « courtiers en développement »¹⁵⁶ est l'une des causes de l'explosion et de la prolifération des associations et des organisations dites de « société civile ». On assiste à une lutte de pouvoir et d'influence croissante entre associations locales ou régionales souhaitant acquérir une plus grande visibilité nationale et grandes organisations (avec souvent une composition nationale et internationale). La société civile malienne, loin de constituer une entité homogène pour jouer un rôle primordial dans le développement local est donc comme tout facteur politique, traversée de lignes de fracture, de divergences d'intérêt, exacerbées par les nouveaux enjeux aux politiques de lutte contre la pauvreté¹⁵⁷.

De plus, les bailleurs de fonds partent souvent du principe, que les autorités locales seraient moins corrompues que les autorités centrales, ceci reste toujours à prouver, car il n'est pas dit que ces autorités locales ne puissent pas être atteintes des mêmes maux, que celles nationales¹⁵⁸.

Le développement local étant un concept imposé de l'extérieur, le greffe n'a pas bien pris à Djibouti où la capitale joue un rôle économique et politique très important. Cette situation a pour conséquence l'existence d'un développement à deux vitesses qui laisse les régions de l'intérieur du pays dans une extrême pauvreté marquée par l'absence des moyens humains et financiers. Le développement local n'est pas un modèle « clé en main ». Chaque

¹⁵⁵ Ramadou Touré, lutte contre la pauvreté et gouvernance en Afrique : élaboration, processus décisionnel et mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté au Mali, mémoire de DEA des études africaines, 2003, p.79.

¹⁵⁶ Biershenk et alii, les pouvoirs au village. Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets, Paris, Apad-Karthala, 2000.

¹⁵⁷ Ramadou Touré, idem.

¹⁵⁸ Fau-nougaret, ibid.

territoire est spécifique, il émerge d'un contexte (facteurs culturels, sociaux...) et d'une histoire uniques qui impliquent dès lors une logique de développement unique. Cette différenciation territoriale ne réside pas seulement dans les produits, mais aussi dans la façon d'organiser la production, de créer et de gérer ses ressources, de développer des savoir-faire originaux... Il n'y a donc pas de modèle unique et universel de développement local. Ce n'est pas un processus mécanique qui peut facilement être mis en œuvre grâce à des politiques ou des programmes à caractère général. Il est avant tout l'affaire d'acteurs de toutes sortes mis en rapport, mobilisés en vue de stimuler une synergie créatrice, porteuse d'effets de développement¹⁵⁹.

En dépit de la mise en place de la décentralisation pour un développement local durable, l'écart de développement entre la capitale et le reste du territoire national a continué à se renforcer au fil des ans, et seule une politique d'aménagement du territoire pourrait se révéler nécessaire pour guider le développement du territoire national en faveur d'une meilleure cohésion économique et sociale.

Section II : l'aménagement du territoire

Les dimensions territoriales du développement de l'Afrique ont été pendant longtemps ignorées. La géographie n'a pas joué un rôle important dans la définition des politiques publiques, ni pendant, ni après la colonisation. Les politiques d'aménagement du territoire qui ont vu le jour au lendemain des indépendances avaient plus pour vocation d'affirmer le territoire national et de renforcer le sentiment d'appartenance à un même pays que de contribuer à son développement et d'accompagner les transformations. Le territoire est encore absent aujourd'hui dans les programmes d'aide, tels que les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté.

Cette insuffisance est fortement préjudiciable au développement de l'Afrique, pour deux raisons : en premier lieu, elle prive le continent d'une valorisation des dynamiques engendrées par la proximité, les avantages de l'agglomération et les réseaux. La vague de démocratisation et de décentralisation que l'Afrique a connue dans les années 90 cherchait en

¹⁵⁹ Leloup Fabienne et al., « le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », Mondes en développement, 2003, p.110.

partie à combler ce vide. Elle a placé la démocratie locale au centre en supposant que cette légitimité est une condition suffisante pour favoriser le développement. En second lieu, cette absence de territoire dans les principes du développement conduit à une ignorance des profondes mutations de la géographie de l'Afrique¹⁶⁰.

L'aménagement du territoire était apparu à Djibouti avec « *la volonté de la métropole de doter les colonies d'un minimum d'équipements* »¹⁶¹ dans un but de rendre plus acceptable l'occupation du territoire. La préoccupation était d'aménager le territoire à « *la recherche (...) d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* »¹⁶². L'aménagement du territoire pendant la colonisation obéissait à des logiques économiques (construction de la ligne de chemin de fer Djibouti-Ethiopien et d'un port). Au sortir de la période coloniale, le gouvernement djiboutien a hérité d'un pays dont seule la capitale concentre les principales activités politiques et économiques. Les régions de l'intérieur du pays, n'ayant pas fait l'objet d'une attention particulière en matière d'aménagement du territoire, la guerre civile de 1991 et la politique d'ajustement structurel qui a suivi n'ont pas amélioré la situation. La nouvelle décentralisation avec la mise en place des collectivités territoriales dotées de l'autonomie administrative et financière repose l'importance question de la place de l'aménagement du territoire dans le processus de décentralisation.

Ce dernier, entamé à peu près partout dans les pays africains, cohabite avec une forte croissance urbaine horizontale avec une concentration de la population et d'activité. A cela s'ajoute, parfois, l'absence dans le pays, comme Djibouti, d'une véritable politique d'aménagement du territoire (**paragraphe 1**) et d'une gestion domaniale et foncière efficaces (**Paragraphe 2**).

¹⁶⁰ Christel ALVERGNE, la relance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne, atelier de réflexion sur les politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire à Djibouti, contributions et actes de l'atelier, 2002, p.39.

¹⁶¹ Jacques BUGNICOURT, Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique, Paris, Librairie Armand Colin, 1971, p. 30.

¹⁶² John Ogunsola IGUE, Le territoire et l'État en Afrique, Paris, Karthala, 1995, 230.

Paragraphe 1 : la décentralisation et l'aménagement du territoire : « la charrue avant les bœufs »

L'aménagement du territoire est intervenu, en république de Djibouti, dans un contexte de crise politique et économique. En effet, dans les années 90, le pays est confronté d'une part à une guerre civile et d'autre part à une crise économique qui aura pour conséquences le sous développement des régions de l'intérieur du pays. La décentralisation a été perçue comme le fil conducteur nécessaire pour accompagner la croissance urbaine, favoriser la proximité, fixer les populations rurales et surtout prendre en compte toutes les dimensions territoriales du développement. L'enjeu de l'aménagement du territoire est important (A) et permettra d'aboutir à un cadre juridique et institutionnel insuffisant (B).

A) l'enjeu de l'aménagement du territoire

En 2012, l'Afrique compte 1.08 milliard de personnes, dont 440 millions dans les zones urbaines (soit un taux d'urbanisation de 41 %). Il est prévu qu'elle atteigne 1.52 milliard de personnes en 2030, dont 760 millions dans les zones urbaines (50 %). La population rurale va commencer à décliner en termes absolus vers 2040. La croissance urbaine aura essentiellement lieu dans les villes moyennes¹⁶³. Les gouvernements doivent guider le processus d'urbanisation et appuyer la croissance économique tout en combattant les disparités sociales et la détérioration de l'environnement qui accompagnent souvent cette croissance. Ils doivent pour cela renforcer leurs capacités de planification territoriale et assurer que les services sociaux de base et les infrastructures environnementales deviennent accessibles et abordables pour tous¹⁶⁴.

En fait, la planification urbaine conventionnelle ou les schémas directeurs ont pratiquement disparu vers le milieu des années 1980¹⁶⁵, en particulier en Afrique. Plusieurs raisons expliquent cette «mort subite» :

- En termes de processus, les plans d'urbanisme étaient conçus par des bureaucrates et des experts sous-estimant généralement la dynamique politique, économique et sociale de la ville. La planification urbaine était un exercice technocratique vertical, assez proche de la planification économique.

¹⁶³ Rapport du 4^{ème} Session de la Conférence Ministérielle Africaine sur le Logement et le Développement Urbain : aménagement du territoire, accès aux services de base pour tous et impacts du changement climatique en Afrique, 2012, p.2.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Idem.

- En termes de produits, les documents d'urbanisme consistaient essentiellement en plans de zonage et d'occupation des sols, sans liens avec la planification des investissements et la mobilisation des ressources.

- En termes de mise en œuvre, la planification urbaine ignorait généralement les questions institutionnelles telles que les liens entre les ministères ou entre les autorités centrales et locales. Elle ne savait pas associer les objectifs à long terme avec les contraintes de gestion quotidienne de la ville et les priorités à court terme.

- En termes de stratégie, la planification urbaine ne prenait pas en compte les besoins de réformes politiques et juridiques et acceptait souvent les situations telles qu'elles se présentaient. Par conséquent, elle n'a pas su trouver de solutions aux causes profondes de nombreux problèmes urbains. Du fait de ces limites, la plupart des schémas directeurs n'étaient tout simplement pas appliqués.

- La crise de la dette internationale du début des années 1980 a porté un coup fatal à la planification territoriale traditionnelle au moment où des programmes d'ajustement structurel (PAS) étaient imposés dans de nombreux pays africains. Dans le cadre de ces ajustements structurels, les gouvernements ont dû réduire leurs dépenses sociales, y compris celles relatives aux services essentiels pour pouvoir rembourser leur dette. La planification urbaine est devenue sans objet car il n'y avait plus rien à planifier.

Par le passé, développement économique et aménagement du territoire se sont conjugués pour aboutir à un gaspillage des ressources. La création de pôles de croissance, « d'éléphants blancs » correspondait à une volonté maladroite de développement des régions¹⁶⁶. Désormais, l'aménagement du territoire ne correspond plus à une stratégie centralisée, mais à un partage des responsabilités. Au niveau national, l'Etat doit pouvoir garantir aux activités productives, sur tout le territoire les bases d'un environnement favorable à la compétitivité économique. La lutte contre la corruption même passe par l'aménagement du territoire, c'est-à-dire par une structuration géographique qui assure la présence des services publics et un environnement économique adapté aux besoins de la production. Assurer l'approvisionnement en énergie et l'accès aux communications, former une main

¹⁶⁶ Portrait de l'éléphant blanc : « il s'agit d'une construction somptuaire, inutile, coûteuse, qui a en propre la faculté d'alourdir la dette des pays africains, de ne pas fonctionner, de se changer en ruine, en rouille ou en fantôme au bout de quelques années. Barrages, cimenteries, hôtels du désert, sucreries, centrales électriques, le troupeau des éléphants blancs piétine l'Afrique, enrichit les firmes occidentales, et les dirigeants et hommes d'affaires locaux ». Cité par Houngnikpo M.C., 2001, « L'Afrique au passé recomposé », l'harmattan, p.115.

d'œuvre qualifiée, motivée et l'attirer en dehors des capitales sont autant d'éléments constitutifs des responsabilités de l'Etat, tout comme l'impulsion du développement local.

L'aménagement du territoire a refait surface par le biais de l'environnement lors du Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro, en 1992. ONU-HABITAT a été l'un des organismes qui ont réévalué la planification urbaine et ensuite présenté la planification et la gestion participative comme éléments de bonne gouvernance urbaine.

Depuis plusieurs années, les pays africains reçoivent l'aide française au développement pour mettre en place une politique d'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire est reconnu comme une politique nécessaire à l'atteinte des grands objectifs du Millénaire : lutte contre la pauvreté, accès aux services de base, accès aux services d'éducation et de santé. L'aménagement est aussi perçu comme une politique de renforcement des États et de cohésion nationale, notamment dans des pays en sortie de crise (Congo Kinshasa par exemple). Enfin, l'aménagement du territoire peut servir à rationaliser les choix et favoriser une coordination de l'action publique¹⁶⁷.

G. CORNU quant à lui, définit l'aménagement du territoire comme la « *politique visant à une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques, qui se traduit par un ensemble de mesure diverses : urbanisme, planification économique, orientation agricole, décentralisation industrielle, expansion régionale*¹⁶⁸ ». Or, vu le morcellement du pays, il n'y a pas une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette absence d'aménagement rationnel du territoire a une incidence sur la gestion décentralisée des collectivités décentralisées. De ce fait, l'exigüité de ces dernières à Djibouti ne permet pas un aménagement rationnel et la gestion des ledites collectivités. En effet, pour J.BUGNICOURT¹⁶⁹, les collectivités décentralisées ne doivent pas avoir une taille réduite au regard des normes d'un aménagement rationnel du territoire.

A propos de l'analyse de ce découpage, A. ROCHEGUDE¹⁷⁰ dit que « *la commune est partout découpée selon des normes technico-administratives qui n'ont rien à voir avec la*

¹⁶⁷ Christel ALVERGNE, quelles politiques territoriales pour inscrire l'Afrique dans la mondialisation ? L'aménagement du territoire en Afrique subsaharienne, *Les Cahiers d'Outre-mer*, 2007, p.204.

¹⁶⁸ G. CORNU, vocabulaire juridique association Henri Capitant, Paris, 1987, p.47.

¹⁶⁹ J. BUGNICOURT, disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique, Paris, 1972.

¹⁷⁰ A. ROCHEGUDE, « Foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et foncier, p.16.

légitimité locale, en particulier exprimée à travers la possibilité d'exercer des compétences intéressant directement les usagers ». Le même auteur¹⁷¹ constate aussi que « *le découpage administratif territorial en collectivités de divers niveaux qui se superposent aux circonscriptions (ou parfois les remplacent), pose d'énormes problèmes de légitimité. Les nouvelles personnes morales publiques constituent des entités qui semblent tout aussi artificielles qu'a pu (ou que peut) le paraître l'Etat africain né de l'indépendance. Les frontières administratives sont calquées sur celles des circonscriptions de l'Etat ; les compétences apparaissent comme un simple transfert de celle de ce dernier* ».

Pour la mise en œuvre d'une politique qui prend compte tous ces éléments, le pouvoir et les ressources devaient être décentralisés et les capacités locales renforcées par le biais d'un cadre juridique et institutionnel efficace. Les autorités locales devaient être en position dominante dans la mesure où elles représentent le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens. A Djibouti, un découpage territorial a été fait par un arrêté en 2003¹⁷². Ce découpage, exigence du développement et de l'aménagement du territoire a été réalisé sans la concertation des acteurs locaux. Pour être cohérent, il devait s'assurer de l'efficacité des unités régionales en terme de ressource humaines et naturelle, et intégrer des considérations historiques et sociales indispensables à l'émergence d'une identité régionale et à la mobilisation des populations.

De plus, les principes¹⁷³ de base recommandés¹⁷⁴ pour le processus de découpage des circonscriptions n'ont pas été respectés par le ministère de l'intérieur et le pouvoir central dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté. Acte réglementaire préparé, « en catimini » par le ministère de l'intérieur, il n'a fait l'objet d'aucune concertation ni avec les acteurs locaux, ni

¹⁷¹ Ibid, p.15.

¹⁷² l'arrêté n°2003-0278/PR/MID du 9 avril 2003 portant création d'un nouveau arrondissement et délimitant les circonstances administratives.

¹⁷³ Les principes énoncés sont au nombre de six :

- géré par un organe indépendant et impartial qui soit représentatif de la société, comprenant des personnalités aux compétences appropriées et éprouvées;
- conduit sur la base de critères clairement identifiés tels que la répartition de la population, la communauté d'intérêt, l'accessibilité, les caractéristiques géographiques et les autres limites naturelles ou administratives;
- accessible au public par le biais d'un processus de consultation;
- dénué de manipulation des limites électorales pour favoriser ou défavoriser des groupes particuliers ou des intérêts politiques;
- mené par un seul organe;
- inclure toutes les sphères du gouvernement, tant au niveau national que local.

¹⁷⁴ Principes de Gestion, de Surveillance et d'Observation des Elections dans les Pays de la SADC Tels qu'adoptés le 06 Novembre 2003 Au Centre de Conférence de l'Hôtel Kopanong, Benoni, Johannesburg, p.14.

avec la société civile. C'était un « pur » acte administratif unilatéral. Ce découpage a été critiqué notamment dans son volet de création d'une nouvelle région dénommée Arta.

En effet, le président de l'ex FRUD armé, monsieur Ahmed Dini, considérait qu'il y avait un déséquilibre en matière de partage du territoire en faveur des ISSAS. *Au cours des négociations, nous avons fait valoir qu'Arta n'a pas l'éloignement territorial, géographique, qui justifie cette décentralisation (elle est située à quarante kilomètres de la capitale). Arta n'a pas un peuplement qui justifie la création d'une région (c'est une petite station de quelques milliers d'habitants). Arta n'a pas non plus de ressources économiques suffisantes justifiant qu'on en fasse une région. Alors que fait le gouvernement ? Comme Arta n'a pas assez de superficie, il ampute d'autres districts pour lui en ajouter. Comme elle n'est pas assez peuplée, il sépare des peuplements d'autres districts pour lui en donner. Et comme, Arta n'a pas viable économiquement, il s'empare de la seule zone qui dispose de richesses naturelles, celle du lac Assal. Et ajoute « avec ce découpage, les Afars seront une minorité à Arta et une minorité à Dikhil. C'est donc bien une opération politique, une opération économique et une opération d'expansion territoriale tribale, au bénéfice des Issas. C'est donc un germe de discorde pour l'avenir qui est ainsi semé. Même s'il n'y a pas de révolte dans l'immédiat, il est porteur d'extrême tension préjudiciable à l'unité nationale »¹⁷⁵.*

Le territoire djiboutien se caractérise par une macrocéphalie. Les villes moyennes existent peu sur le plan national et sont faiblement concernées par la croissance urbaine. Elles ne sont pas toujours impliquées dans un système national, et mal connectées aux réseaux routiers. Elles exercent rarement un rôle de place centrale et de relais de la capitale pour les fonctions secondaires. Ces villes ont eu une croissance démographique de 2 % par an et dans le même temps, la population des régions (en dehors du chef-lieu) avait tendance à stagner voire à décliner de 0,2 à 0,3 % (au point de jeter quelques suspicions sur la fiabilité des statistiques). On peut en déduire que ces centres urbains non seulement ne parviennent pas à capter la population de leur région, et pire, n'arrivent même pas à conserver leur propre population¹⁷⁶. Au contraire, la capitale présente des progressions de 3 à 4 % par an, supérieures d'un point au moins à celui des petites villes. Elle est confrontée non seulement

¹⁷⁵ Interview accordée au site internet d'information les nouvelles.org, juin 2002, Paris.

¹⁷⁶ Nour Ayeh, les villes de Djibouti entre explosion démographique, paupérisation et violences, Djibouti contemporaine, Karthala, 2012, p.3.

par sa dynamique naturelle propre, mais aussi par l'attrait qu'elle exerce tant sur les populations des villes secondaires que sur celles des pays voisins. La ville donne l'impression d'une pompe aspirante extrêmement puissante qui tend à l'ériger au rang d'une cité incontournable dans un rayon d'au moins 300 km autour d'elle, polarisant donc des portions conséquentes des pays voisins¹⁷⁷.

Le découpage territorial a privilégié les préoccupations politiques au détriment des critères économiques et sociaux. Aussi, parce que très exigües, les collectivités décentralisées ne peuvent pas mettre en œuvre des actions de développement. Une collectivité décentralisée comme la commune de Ras-Dika avec quatre¹⁷⁸ élus en 2006 aurait pu être supprimée et rattachée à la grande commune de Boulaos de sorte à avoir deux grandes communes dans la capitale chapotées par le conseil de Djibouti.

La définition des dimensions et du contour des collectivités décentralisées retenues ne saurait se faire à partir de critères mécaniques ou de préoccupations politiques. Celle-ci doit être précédée d'études sociologiques et économiques appropriées. La simple raison interdit de se borner à adopter des formes d'organisation qui ne répondent ni à l'histoire, ni à la géographie, ni même aux conceptions et manières d'agir des populations. Prendre en compte ces divers éléments pourrait contribuer à résoudre les problèmes de légitimité et de taille (des collectivités décentralisées) et permettrait à la décentralisation de se traduire comme le transfert du pouvoir de conception et d'action à des entités territoriales économiquement, socialement et culturellement viables.

B) le cadre juridique et institutionnel de l'aménagement du territoire

La volonté de mettre en place une politique d'aménagement du territoire visant le développement de l'ensemble des régions du pays s'est exprimée à la veille de l'indépendance quand le premier ministre a été nommé, par décret du 15 juillet 1977, ministre chargé de l'aménagement du territoire et de la création des ressources naturelles. Le premier ministre

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Lors des élections, le législateur a ramené le nombre à neuf en se mettant en porte-à-faux avec l'article 7 et 9 des lois de décentralisation qui indiquent que « *La composition du conseil communal ou régional de chaque collectivité est déterminée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales telles qu'elles ont été arrêtées après révision connue des listes électorales.*

Le nombre de membres de chaque conseil est calculé sur la base d'un élu pour mille (1000) électeurs inscrits, ce nombre arrondi le cas échéant à l'entier supérieur est indiqué par le décret portant convocation des électeurs qui doit être publié quarante (40) jours au moins avant le jour du scrutin ». Or, le nombre de personnes inscrites dans la collectivité Ras-dika était de 2892 (3906 lors des élections de 2006) lors des élections de 2012.

avait la responsabilité de coordonner l'ensemble des opérations concernant l'infrastructure économique, administrative ou financière tendant à réaliser un meilleur équilibre du développement économique et social des différentes régions formant le territoire national.

La situation de l'aménagement du territoire est restée inchangée jusqu'en 1993 date à laquelle une sous direction de l'aménagement du territoire a été créée au sein de la direction de la planification. Le décret du 31 janvier 1993 avait précisé les mandats de la sous direction de manière suivant :

- la formulation d'une politique d'aménagement du territoire
- la définition des orientations générales et à long terme du développement national en vue de la production des schémas directeurs d'aménagement du territoire,
- l'identification des mesures propres à favoriser le développement équilibré et intégré des districts par l'élaboration des plans régionaux de développement,
- l'orientation, la répartition et l'organisation des implantations humaines, des activités industrielles, des équipements et des infrastructures.

Cependant, la création de cette sous direction n'a pas amélioré la situation du territoire car, démunie des compétences nécessaires, elle n'a pas su engager le processus de la planification territoriale.

L'aménagement du territoire a, pour la première fois, donné lieu à la création d'un ministère à part entière, en février 1993, à la suite d'un remaniement ministériel. Dans le nouveau gouvernement fut créé le ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la coopération. Ce département, inopérant dans plusieurs de ses compétences par manque de moyens, avait formulé durant la commission mixte franco-Djiboutienne, une requête d'appui à la coopération française qui l'avait accueillie favorablement. Or, la partie Djiboutienne n'a pas su exploiter cette opportunité d'aide financière. Le 8 juin 1995, l'aménagement du territoire a été rattaché à la primature à la suite d'un remaniement ministériel.

En 1996, le gouvernement a décidé de créer une direction de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DATE) par la loi du 3 septembre 1996. Cette direction s'est montrée immédiatement opérationnelle dans le domaine de l'environnement avec l'appui financier du PNUD alors que la sous direction de l'aménagement du territoire est restée vide de contenu. Le 10 mai 1999, un nouveau ministère regroupant l'habitat, l'urbanisme, l'environnement et l'aménagement du territoire a été créé. Et le département de l'aménagement du territoire a pour but, d'une part, d'orienter et de coordonner, considérant

les potentialités, les caractéristiques physiques, économiques, sociales et spécifiques de chaque district, les actions de développement de l'Etat, et d'autre part, d'élaborer un schéma directeur d'aménagement du territoire visant le développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du territoire national. L'actuel département est en charge de préparer et de mettre en œuvre la politique d'aménagement urbain. Dans le cadre de la lutte contre la précarité et les inégalités sociales, il est chargé de l'équilibre entre les quartiers notamment en matière de développement urbain, d'infrastructures et d'équipement urbain.

C'est dans un tel contexte juridique et institutionnel que la décentralisation est intervenue avec la loi 2002, afin de relancer l'aménagement du territoire. La loi donne une place importante en matière d'aménagement du territoire aux collectivités décentralisées. En effet, son article premier dispose que « *elles (les collectivités territoriales) concourent avec l'Etat, à l'Administration et à l'Aménagement du Territoire, au développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie conformément aux compétences et aux ressources qui leur sont attribuées par la loi* ».

La décentralisation implique l'émergence d'une échelle de gouvernance locale pilotée par des élus¹⁷⁹ et il existe une relation étroite entre aménagement du territoire et décentralisation. En effet, si l'aménagement du territoire vise un développement équilibré du territoire en valorisant ses potentiels et en l'équipant, la décentralisation offre un moyen d'y parvenir en s'appuyant sur l'efficacité attendue de la proximité. L'aménagement territorial est d'abord une compétence de l'Etat, qui doit planifier et coordonner les actions sur l'ensemble du territoire et pour qu'elle soit une réussite, elle doit prendre en compte la gestion locale que permet la décentralisation.

Le principe de décentralisation entend que les décisions soient prises par les intéressés et vise, par conséquent, un développement à la base, par la base et pour la base. On doit à cet égard regretter, qu'à partir d'une vision unilatérale et concurrentielle, certaines collectivités locales oublient souvent la nécessaire complémentarité qui doit exister entre elles ou les régions. S'il est avéré que la décentralisation permet une meilleure participation de la communauté de base, des ONG, et d'autres catégories de la population concernée, le risque existe de voir le concept du « chacun est responsable du développement de sa région » se

¹⁷⁹ Ibid.

transformer en « chacun pour soi », ce qui constitue une perte d'efficacité et conduit à une remise en cause de l'idée nationale. En d'autres termes, la décentralisation pourrait se révéler préjudiciable à l'unité et à l'intégrité territoriale si l'Etat ne jouait pas son rôle de coordinateur et d'arbitre, à travers l'élaboration d'un schéma directeur national d'aménagement du territoire (SNAT) et de plans régionaux de décentralisation¹⁸⁰.

Avec la décentralisation, l'équipement du territoire relève aussi du niveau local. L'aménagement du territoire est nécessaire à la décentralisation, tout autant que l'inverse. Il doit contribuer à ce que la décentralisation remplisse la mission qui lui incombe : développer le territoire, donner les moyens aux collectivités locales de se prendre en main. L'aménagement du territoire doit donner de la consistance à la décentralisation en instaurant un jeu de concurrence et de complémentarité entre les collectivités, qui permette aux potentialités locales de trouver leur plein épanouissement. Or, peu dotée en moyens humains, matériels ou financiers, l'administration décentralisée exerce difficilement ses missions.

L'expérience en cours de décentralisation à Djibouti semble opposée aux logiques de l'aménagement du territoire. D'un côté, un développement « par la base », de l'autre, une vision unilatérale et ascendante des collectivités territoriales. Il paraît aujourd'hui nécessaire d'agir dans les deux sens car décentralisation et aménagement du territoire se complètent. L'aménagement du territoire est un objectif désormais réhabilité, tandis que la décentralisation est le moyen de parvenir à cet objectif. Une façon de réconcilier aménagement du territoire et décentralisation consisterait à créer un niveau intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales de base, qui soient des espaces de « mise en cohérence » des politiques locales et des relais des choix nationaux. Ces instances pourraient contribuer à la cohérence et à la complémentarité des politiques locales et apporter en cela une dimension territoriale à la décentralisation tout en jouant un rôle important en matière de gestion domaniale et foncière.

Paragraphe 2 : la gestion domaniale et foncière

Le foncier que nous allons examiner est constitué par l'ensemble des concepts et des règles applicables à la terre, à son usage, et aussi aux produits qui y sont rattachés (ressources naturelles, immeubles bâtis, cultures...). La question liée au foncier et à la gestion des

¹⁸⁰ Atelier de réflexion sur les politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire à Djibouti, contributions et actes de l'atelier, 2002, p.38.

ressources naturelles est importante dans un pays comme Djibouti, loin d'être un pays industrialisé, est essentiellement un pays microcéphale où la capitale est fortement urbanisée et concentre les principales activités économiques et politiques. A. ROCHEGUDE¹⁸¹ remarque que « *la question de la terre, dimension incontournable de la vie politique en Afrique n'était pas vraiment prise en compte dans les dispositifs institutionnels relatifs à la décentralisation (...) le foncier est générateur dans beaucoup de pays, de la majorité des ressources locales de nature fiscale, en particulier les taxes foncières, les patentes. Il est aussi générateur de ressources exceptionnelles « extraordinaires », qui sont théoriquement au moins, destinées à financer les investissements locaux, sous la forme du résultat des ventes de parcelles dans les lotissements créés par les collectivités... ».*

La question de la gestion domaniale et foncière est d'autant plus importante que celle concernant l'aménagement du territoire car elle a une corrélation avec la politique de décentralisation. La gestion domaniale et foncière fait naturellement intervenir les collectivités territoriales à un degré plus important.

En Afrique, le « Foncier » constitue depuis toujours un enjeu fort du développement local. Depuis tout aussi longtemps, il est l'objet d'une multiplicité de travaux, d'études, de projets, d'inventaires, en zone rurale comme en zone urbaine. Objet avant tout juridique puisqu'il s'agit le plus souvent de définir les règles s'appliquant à la terre, aux usages que l'on peut faire de celle-ci, le Foncier, peut-être trop « juridifié » à une époque, est devenu, plus spécialement ces dernières années, le champ d'investigation de multiples spécialistes d'autres disciplines, ne disposant pas de l'expertise juridique nécessaire, mais souhaitant tous apporter leur contribution à la matière¹⁸².

A cette mise en perspective, il faut ajouter, les effets du processus de décentralisation, devenu la nouvelle exigence institutionnelle dans beaucoup de pays. Cette évolution de l'organisation administrative territoriale met l'accent sur de nouveaux acteurs, les collectivités décentralisées. Celles-ci, urbaines comme rurales, se trouvent en charge de nouvelles responsabilités en terme de développement local, mais aussi, avec des compétences multiples dont le champ d'application est déterminé par le territoire administrativement identifié

¹⁸¹ A. ROCHEGUDE, Foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers, p.24.

¹⁸² Alain Rochegude (Partenariat pour le développement municipal) : Décentralisation, acteurs locaux et foncier, mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre, p.5, 2000.

comme celui de la collectivité considérée. Cela devrait impliquer une maîtrise de l'espace en question qui passe nécessairement par une identification domaniale, ce qui représente un enjeu de pouvoir extrêmement sensible.

La « Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel », tenue à Praia (Cap-Vert), du 20 au 24 juin 1994, avait déjà en son temps souligné l'importance du débat, et ce, à un moment où les processus de décentralisation étaient seulement balbutiants¹⁸³. Par ailleurs, la tonalité générale des travaux avait largement été inspirée par une approche très anglo-saxonne pour laquelle la décentralisation consiste largement en actions à la base, principalement celles menées ou initiées par des ONG. Bon nombre des recommandations sont demeurées lettre morte. Par ailleurs, elles ne se fondaient pas sur une analyse systématique des dispositifs institutionnels, en particulier les législations.

Traditionnellement, en Afrique, le sol ne peut se posséder. Depuis la période « moderne », différentes formes d'appropriation de la terre sont apparues, mais les droits coutumier et écrit se superposent pour créer des situations inextricables. La pression urbaine et l'absence de règles claires encouragent les populations à s'installer de façon incontrôlée. Des zones insalubres, non loties sont occupées, aggravant les problèmes sanitaires et environnementaux. Au problème de la propriété du sol s'ajoute, avec la décentralisation celui des périmètres des collectivités locales et de leurs domaines, qui sont également mal définis¹⁸⁴.

En matière foncière, les rapports entre les collectivités locales et les services centraux sont caractérisés par une forte concentration des décisions. Les collectivités territoriales ne participent pas à la collecte et à la mise à jour de l'information foncière. Le manque de transparence et d'équité subsiste dans les procédures d'accès au sol et la commune vue sa proximité avec les populations dont notamment les plus pauvres, devrait permettre à ces derniers d'y accéder. Cette situation est le résultat d'une organisation administrative domaniale et foncière inopérante (**A**) et des collectivités territoriales absentes de la gestion domaniale et foncière (**B**).

¹⁸³ Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel ; Actes de la Conférence ; Club du Sahel/OCDE/CILSS, Ouagadougou, 1994, 196 pages.

¹⁸⁴ Ibid.

A) l'organisation domaniale et foncière

La situation domaniale et foncière demeure largement marquée par la présence de l'Etat. Cela est dû à la présomption de domanialité qui profite à celui-ci et qui concerne tous les terrains non appropriés privativement¹⁸⁵. L'organisation domaniale et foncière était régie jusqu'en 1991 par l'ancienne législation française. Cette ancienne législation consiste essentiellement dans des textes coloniaux, certains remontant parfois à près d'un siècle. Ce dispositif instauré par l'administration française consistait de manière assez classique dans l'immatriculation pour les biens appropriés et pour des modes d'accès domaniaux associant droit d'occupation provisoire et mise en valeur dans un délai de temps limité¹⁸⁶.

Actuellement, la gestion domaniale et foncière est régie par un important dispositif législatif¹⁸⁷. L'Etat, dans un souci de cohérence, a décidé de mettre en place un projet de code des domaines de l'Etat et de l'expropriation. Le projet de loi avait pour objet la codification des textes régissant les domaines de l'Etat et de l'expropriation notamment des lois portant fixation et organisation des domaines public et privé de l'Etat et règlementant l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est scindé en trois livres dont le premier est consacré au domaine public de l'Etat et traite entre autres de la composition, du classement, de la délimitation, de l'occupation privative et de la conservation du domaine public. Le deuxième livre traite du domaine privé de l'Etat notamment sa composition, les conditions d'acquisition et d'aliénation ainsi que sa concession. Le troisième livre régit l'expropriation pour cause d'utilité publique et fixe les règles spécifiques notamment la procédure d'expropriation et les mesures transitoires. Ce projet de code présenté en conseils de ministres en 2010, n'a toujours pas été voté à ce jour par l'assemblée nationale. Deux raisons principales peuvent être retenues :

- ❖ la première est liée au contenu du nouveau projet de code lui-même qui n'a fait que reprendre mécaniquement les lois de 1991 relatives au domaine public, privé de l'Etat

¹⁸⁵ Voir, rapport national, comité national habitat 2,1996, p.14 : « la situation est favorable pour l'Etat sur le plan foncier. La puissance publique possède, en effet, la grande majorité des zones naturelles d'extension de la capitale (salines Est, plateau marin, ouest de Balbala), et des centres urbains de l'intérieur ».

¹⁸⁶ Alain Rochegude et C.Plançon, décentralisation, foncier et acteurs locaux, 2009, p.6.

¹⁸⁷ Loi n°171/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public ; loi n°172/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, règlementant l'expropriation pour cause d'utilité publique ; loi n°173/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant organisation du domaine privé de l'Etat ; loi n°176/AN/91 2^{ème}L du 10 octobre 1991, portant création d'un cahier des charges spécial applicable aux anciens quartiers et à Balbala ; loi n°177/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, portant organisation de la propriété foncière ; loi n°178/AN/91 2^{ème} L du 10 octobre 1991, fixant les modalités d'application des lois relatives au régime foncier.

et de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le nouveau projet n'a pas été novateur, et l'expert international recruté pour le travail n'a pas tenté d'adapter les textes juridiques dont l'esprit était très éloigné du contexte des années 90 largement dépassé (la constitution du pays a été adoptée le 15 septembre 1992 avec mise en place des nouvelles institutions).

- ❖ la deuxième raison est liée d'une part, à une divergence de vue et problèmes de concertation sur le projet de code entre les ministères concernés (ministère de finances et ministère de l'habitat) et d'autre part, à la réticence du gouvernement à mettre en place les réformes consécutives à l'adoption de ce code pour des problèmes de moyens humains et financiers.

Actuellement, le domaine public, le domaine privé et l'expropriation sont toujours régis par l'arsenal juridique de 1991.

Le domaine public, inaliénable et imprescriptible, est composé d'éléments naturels (rivages, cours et points d'eau...) énumérés par la loi, et artificiels (zones et équipements déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement, ainsi que les servitudes y attenantes). Le domaine privé de l'Etat est constitué de tous les terrains immatriculés au nom de l'Etat mais aussi de l'ensemble des terrains qui ne font pas partie du domaine public, et qui n'appartiennent pas de manière claire (existence d'un titre foncier), à des tierces personnes, publiques ou privées, ce qui inclut notamment les terrains dits vacants et sans maître.

En zone urbaine, les procédures domaniales varient selon que les terrains sont lotis ou non. Dans le premier cas, ils peuvent faire l'objet d'aliénation en concession provisoire, laquelle à l'issue de la mise en valeur prévue par le cahier des charges, peut être transformée en droit de propriété définitif, reconnu par un titre foncier. Les terrains non lotis peuvent être attribués en permis d'occupation provisoire, ne permettant que des installations provisoires et précaires, en attendant le lotissement et l'attribution de droit commun¹⁸⁸.

Le district est autorisé à délivrer les permis d'occuper provisoire. Toutes les autres opérations domaniales et foncières sont de la compétence du service de l'enregistrement, des

¹⁸⁸ Ibid.

domaines et du timbre (rattaché au ministère en charge des finances)¹⁸⁹ et de ses bureaux déconcentrés. La conservation foncière est considérée comme un des bureaux de ce service de domaines. Pour compléter ce dispositif, il faut indiquer l'existence de la commission de la propriété foncière, laquelle est présidée par le secrétaire général du gouvernement et doit donner son avis sur toutes les affaires domaniales et notamment veiller à l'application de la législation.

En 2005, l'organisation de l'administration des domaines a fait l'objet d'une réforme : la direction des recettes et des douanes a été dissoute, elle a été remplacée par la direction du domaine et de la conservation foncière, créée sous l'autorité du ministère des finances. La nouvelle direction est chargée « d'assurer la gestion du domaine privé et public de l'Etat et d'apurer la situation juridique de ce patrimoine. D'encaisser les fruits du domaine de l'Etat et d'assurer la conservation foncière et la conservation des hypothèques maritimes.»

L'essentiel des activités domaniales et foncières se situe dans l'agglomération de Djibouti et dans une très moindre mesure, à sa périphérie, un peu dans les autres chefs-lieux de districts. Il s'agit donc, presque exclusivement, d'opérations portant sur des parcelles à usage d'habitation, en partie pour satisfaire des besoins personnels, en partie pour la spéculation. Dans son livre¹⁹⁰, l'auteur Amina Said Chiré a fait une étude sur la question et révèle que « *le responsable témoigne également de l'impuissance totale de l'Etat face à la spéculation foncière à laquelle se livrent les néo-citadins. A défaut d'avoir pu organiser l'installation des ménages dans ces quartiers, l'Etat essaie de sauver la face en recourant au décasement-recasement pour en reprendre le contrôle...* ». Le constat d'impuissance qui est fait par tous les responsables concernés par les cités périphériques peut trouver explication dans le flou institutionnel qui existe au niveau des administrations à Djibouti, et le manque de moyens auquel est confronté l'Etat tout entier¹⁹¹.

Il faut dire que malgré un gros effort consenti dans les années 80 pour remettre en ordre l'organisation et les moyens du service des domaines, l'administration ne dispose pas vraiment des moyens lui permettant d'intervenir sur le terrain. Elle se limite donc le plus

¹⁸⁹ Comme l'indique le rapport national précité, page 18, « le rôle du service des domaines est très important à Djibouti puisque l'Etat possède la quasi-totalité des réserves foncières permettant l'extension de la capitale et des villes secondaires. La responsabilité d'utiliser ces réserves dans l'intérêt général revient au service des domaines puisque c'est lui qui vend les terrains devenus urbains aux particuliers qui les mettront en valeur ».

¹⁹⁰ Le nomade et la ville à Djibouti : stratégie d'insertion urbaine et production de territoire, karthala, 2012, p.133.

¹⁹¹ *ibid*

souvent au traitement des dossiers les plus intéressants, les plus générateurs de revenus, affichés ou non¹⁹².

Enfin, pour avoir une organisation domaniale et foncière efficace, une consolidation des textes devrait comprendre une harmonisation du cadre juridique régissant le foncier sur l'entièreté du territoire de Djibouti. Ainsi, le nouveau Code foncier devrait être basé sur un droit écrit comme celui actuellement en vigueur à Djibouti ville et faire foi aussi bien dans les zones urbaines que rurales. De même, les procédures et les critères d'obtention de permis de construire doivent être énoncés clairement aussi bien dans la capitale qu'ailleurs. Cette clarification devrait aboutir sur l'adoption de zonages réglementaires juridiquement applicables, y compris la délimitation des espaces constructibles et non constructibles.

B) les collectivités territoriales absentes de la gestion domaniale et foncière

En principe, la gestion domaniale et foncière demeure presque exclusivement de la compétence des services de l'Etat. Le processus de décentralisation qui a débuté avec la loi de juillet 2002 et qui a créé la collectivité locale régionale n'a pas réellement changé cet état de fait. Les compétences des collectivités territoriales en matière de la gestion de terres ne sont pas précises.

Les pouvoirs relatifs à la gestion domaniale sont de la compétence de l'assemblée de la collectivité. Conformément à l'esprit de la loi 2002, les régions « sont associées à la mise en œuvre et au suivi des compétences de l'Etat » dont font partie, pouvant concerner les terres, notamment, « l'agriculture, l'élevage et la pêche », « les infrastructures et les équipements publics », « le patrimoine national¹⁹³ ». A ce titre, l'assemblée régionale donne son avis en cas d'incidences au plan local. En 2006, la loi portant modification introduit un nouvel article 32 selon lequel « le conseil régional donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. Il gère de manière autonome sur délégation de l'assemblée régionale les occupations du domaine public, les autorisations provisoires des parcelles de terrains, etc. ». Depuis 2005, les conseils régionaux sont associés au contrôle des activités dans les aires terrestres et marines protégées que la loi a créées¹⁹⁴.

¹⁹² Alain Rochegude et C.Plançon, *ibid.*

¹⁹³ Art 58, loi n°174/AN/02/4^{ème} L portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002.

¹⁹⁴ Loi n°45/AN/5^{ème} L portant création des aires protégées terrestres et marines du 27 mars 2004.

Les collectivités territoriales ne jouent donc qu'un rôle très limité dans le foncier, proportionnel à l'importance de leur patrimoine limité aux seuls bien appropriés. C'est le secrétaire exécutif régional¹⁹⁵ qui est chargé « de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits, (...) et de passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, les partages, acceptations de dons ou legs, acquisitions, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité régionale¹⁹⁶ ». Disposition qui suggère que la collectivité régionale a un patrimoine, dont le contenu n'est pas précisé par la loi de 2002.

Les ressources locales à base ou à référence foncière sont limitées et ce constat doit une fois encore être situé dans le contexte très particulier de Djibouti où de surcroît la référence au concept de collectivité locale n'en est qu'à ces prémices, les premières élections régionales consécutives à la création de la région en 2002, n'ont eu lieu qu'en mars 2006. Le dispositif réglementaire n'est pas disponible à ce jour¹⁹⁷. On peut cependant lister les recettes à base ou à référence foncière, prévue par l'article 80 de la loi 2002. Il s'agit d'abord des recettes fiscales. On y trouve des imports directs : la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution sur les propriétés non bâties, et la patente. Il faut y ajouter les droits de timbre, d'immatriculation et de conservation foncière. Dorénavant, ces recettes fiscales rentrent dans la composition du budget régional, mais la loi ne précise pas les modalités de recouvrement dont selon toute vraisemblance exigeront les moyens techniques des services déconcentrés de l'Etat. La même question se pose concernant les recettes non fiscales, « des produits de l'exploitation des services et domaines, (droits d'occupation du domaine public, les taxes sur les permis de construire), des produits financiers, des produits de dons, legs et subventions, des produits de l'aliénation des biens de la région ». Toutes ces recettes qui tombaient dans les caisses de l'Etat font dorénavant parti du budget de la collectivité régionale et la question des modalités du recouvrement se pose.

Enfin, la loi rectificatrice du 8 décembre 2011¹⁹⁸ fait obligation aux collectivités décentralisées de se doter d'une commission de l'environnement, de l'aménagement du

¹⁹⁵ Symbole du bicéphalisme à la tête du conseil régional, il a été supprimé par une loi du 8 décembre 2011. Ses attributions sont désormais dévolues au président du conseil régional.

¹⁹⁶ Article 66, loi précitée.

¹⁹⁷ Alain Rochegude et C.Plançon, *ibid.*

¹⁹⁸ L'article 10 dispose que le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises à savoir :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau

territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat. Cependant, les dispositions de la nouvelle loi ne précisent pas d'une part, les compétences qui pourraient être assumées par les collectivités décentralisées et d'autre part, comme nous l'avons mentionné, le pouvoir domanial demeure le privilège exclusif de l'Etat. En milieu rural comme en milieu urbain, il y a de nombreux conflits fonciers et la résolution des litiges est faite par voie arbitrale, administrative ou judiciaire. En confiant la gestion et la résolution des conflits à un premier stade aux collectivités décentralisées (par le biais de leur commission relative au domaine en concertation avec l'exécutif local) et en partenariat avec les autorités coutumières, on pourrait résoudre par une procédure amiable obligatoire (tout comme la décision administrative préalable avant d'intenter tout recours contentieux) les litiges fonciers qui peuvent créer des insécurités juridiques. Les chefferies traditionnelles, sous réserve de revoir leur statut, devraient à notre sens, être membres de droit de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Cette dernière devrait donc constituer des pièces centrales du dispositif de régulation dans une optique conciliatrice et les structures judiciaires devraient conserver l'essentiel des affaires contentieuses. Une telle proposition, pour être applicable, suppose que soit au préalable réglé le problème de la composition de ladite commission et du mode de désignation de ses membres. Cette commission devrait être conçue comme un lieu d'intégration et de collaboration entre les structures techniques et les représentants socio-économique (associations de développement local, organisations paysannes...). Il faudrait donc veiller à représenter équitablement tous les acteurs impliqués, en évitant par exemple la prédominance des cadres administratifs et techniques.

-
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports
 - commission des finances, du plan et du développement économique
 - commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Titre 2 : Les aspects fonctionnels de la décentralisation

En république de Djibouti, les avantages tirés de la décentralisation peuvent s'avérer encore mineurs, mais tendent à l'existence et à la consécration de la personnalité morale et juridique de la collectivité. Ce constat suppose la reconnaissance d'une personne juridique autre que l'État qui peut accomplir des actes autonomes. La nouvelle conjoncture sociopolitique depuis 2006, est marquée par l'entrée en jeu de nouveaux acteurs que sont les collectivités locales pour créer un tissu social solidaire. Les collectivités dans la mutation que connaît la république de Djibouti, revendiquent la participation à tous les projets de la société tout en proclamant leur attachement aux valeurs démocratiques et à la bonne gouvernance. Cette dernière se traduit en république de Djibouti comme « *une gestion efficace, honnête, équitable, transparente et responsable des ressources sociales, économiques, politiques et culturelles* »¹⁹⁹. Ainsi, par "la bonne gouvernance", les collectivités locales jouent un rôle considérable dans la modernisation et l'application des politiques publiques pour qu'elles aient des impacts sur la vie des populations. Le cadre légal de la décentralisation permet de disposer aux collectivités territoriales des compétences importantes dans des domaines variés, comme l'éducation (entretien et construction scolaires), l'environnement (enlèvement et traitement des déchets ménager)...

La décentralisation en république de Djibouti repose donc sur l'existence de collectivités décentralisées disposant des compétences générales et s'administrant librement. Cependant, la liberté d'administration est limitée car l'Etat veille à préserver l'unité et la cohésion nationale. Pour le professeur DEBBASCH²⁰⁰, « *il s'agit d'éviter les conséquences les plus graves d'une mauvaise gestion des collectivités décentralisées et d'assurer l'unité d'interprétation de la loi sur l'ensemble du territoire* ». Ainsi, à Djibouti, la constitution et les lois de décentralisation prévoient la subordination juridique des collectivités décentralisées. La subordination juridique des collectivités décentralisées, telle qu'elle est prévue et mise en œuvre laisse-t-elle une place à l'autonomie affirmée des collectivités décentralisées ? Cette subordination est elle uniquement juridique ? Autrement dit, est ce qu'il y a une subordination de fait des collectivités décentralisées laissant penser qu'on est en présence d'une

¹⁹⁹ Momar Sokhna DIOP, *Quelles alternatives pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 73.

²⁰⁰ DEBBASH C, in, *Sciences administrative*, Paris, Dalloz, 3ème édition, 1976, p.203.

« déconcentration²⁰¹ plus ou moins « habillée » d'une autonomie locale »²⁰² que d'une décentralisation ? La question est d'autant plus importante que le professeur DEBBASCH constate qu'un « lien étroit existe entre le régime politique et la décentralisation. Un régime libéral la développe. Un régime autoritaire la combat »²⁰³. Pour analyser les attributions ainsi que le fonctionnement des collectivités territoriales, il est utile de voir le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation (**Chapitre I**), ainsi que le contrôle effectué de leurs actes (**Chapitre II**).

²⁰¹ La déconcentration territoriale consiste à remettre aux organes locaux du pouvoir central (préfets, recteurs, directeurs d'administrations) un pouvoir de décision afin de décongestionner ce même pouvoir central. Selon la formule d'Odilon Barrot, « c'est toujours le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci la manche » ! Ces agents demeurent soumis au pouvoir hiérarchique de leurs supérieurs. L'utilité de la déconcentration est double. D'une part, elle décongestionne le pouvoir central et d'autre part elle permet aux représentants locaux du pouvoir central de régler les questions en tenant compte des considérations locales.

²⁰² Alain ROCHEGUDE, foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers, art. cit, p.16.

²⁰³ CH. DEBBASCH, in science administrative, op. cit, p. 206.

Chapitre I : Un cadre juridique et institutionnel inachevé

Dans les pays africains, la décentralisation se voit investie d'une responsabilité sans précédent en tant que corollaire de la démocratisation, en même temps qu'elle est considérée comme le levier de relance du développement et de la lutte contre la pauvreté. La plupart des pays africains ont élevé la décentralisation au rang de principe constitutionnel, lui donnant ainsi une solennité et une force suprêmes.

Les années 2000 sont celles où la décentralisation était attendue sur la concrétisation de ses espoirs de démocratisation et de développement. Elles sont celles de la mise en place effective des cadres juridiques et institutionnels et de leur passage à l'épreuve des faits. Les différentes expériences, vécues çà et là, montrent que le chantier de la décentralisation est à l'agenda de la plupart des pays africains avec des avancées, tant sur le plan de la démocratisation que sur celui du développement, et notamment de la lutte contre la pauvreté²⁰⁴.

Les systèmes d'encadrement juridique des collectivités décentralisées sont très variés dans les pays africains. Tributaires des systèmes juridiques et administratifs hérités de la colonisation, ils sont tantôt inscrits dans les textes constitutionnels tantôt prévus exclusivement par les textes législatifs et réglementaires. A ce jour, moins de 40% des Etats africains mentionnent les collectivités locales comme niveau spécifique de gouvernance dans leur constitution²⁰⁵.

Une des revendications des gouvernements locaux africains est d'arriver à ce que les collectivités décentralisées soient reconnues dans les constitutions africaines comme une sphère de gouvernance autonome, subsidiaire et complémentaire au gouvernement national dans la gestion des affaires publiques. Cette revendication visant à garantir l'irréversibilité de l'option décentralisatrice a été exprimée à l'Union Africaine et fait partie des actions

²⁰⁴ Partenariat pour le développement municipal, état de la décentralisation en Afrique, *ibid.*

²⁰⁵ *idem*

prioritaires dont la mise en œuvre a été confiée à Cités et Gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA)²⁰⁶.

Dans les pays d'Afrique francophone, lorsque la décentralisation est inscrite dans la constitution, elle l'est suivant le principe de libre administration des collectivités décentralisées. Mais ces constitutions disposent, selon des formulations différentes, que les collectivités locales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Cette dernière règle les questions relatives à la création, l'organisation, le fonctionnement, les finances des collectivités décentralisées. Les lois, une fois adoptées et publiées, laissent les modalités de leur mise en œuvre à des décrets d'application qui, dans certains cas, vont à leur tour se référer à des arrêtés ultérieurs pour être applicables. Cette logique de pyramide juridique, qu'on retrouve dans le droit de collectivités territoriales djiboutien, explique l'importante production législative et réglementaire dans les pays francophones notamment.

L'analyse du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation à Djibouti fait ressortir l'existence des textes juridiques affirmant la libre administration des collectivités décentralisées (**Section I**) ainsi que leur gestion (**Section II**).

Section I : Les collectivités décentralisées et l'affirmation du principe de la libre administration.

A l'instar de tous les Etats africains, la République de Djibouti s'est engagée à partir des années 2000 dans un processus des réformes du secteur public et notamment de réorganisation de l'administration territoriale. Et contrairement aux autres pays africains, la décentralisation n'a pas été une politique impulsée de l'extérieur par les bailleurs de fonds mais plutôt un besoin, une volonté des acteurs politiques Djiboutiens au niveau national.

En effet, suite à la guerre civile de 1991-1994 qui a notamment touché le nord du pays, la décentralisation s'est imposée comme modalité de sortie de crise. Le texte de l'accord de paix prévoyait l'introduction du multipartisme complet mais aussi la mise en œuvre d'une

²⁰⁶Cette organisation est le fruit de la fusion entre les trois organisations africaines des collectivités locales alors constituées sur des bases linguistiques : l'African Union of Local Authorities (AULA) qui regroupait les collectivités locales des pays anglophones d'Afrique, l'Union des villes africaines (UVA) d'obédience francophone et l'Uniaodos Ciudades y Capitaes Lusofono Africana (UCCLA) qui émergeait au registre de la lusophonie. Le CGLUA représente l'ensemble des collectivités locales d'Afrique notamment pour porter leur voix au sein de l'Union Africaine et des organisations internationales en vue d'assurer la promotion et le renforcement de la décentralisation comme une option politique fondamentale.

décentralisation effective. C'est dans ce cadre que le pays s'est doté d'un dispositif juridique et notamment la loi n°174 de juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions. Il a fallu attendre mars 2006 pour voir l'organisation des premières élections régionales et communales, augurant peut être, d'une nouvelle forme de gouvernance, qui est axée sur le local.

Parallèlement, le législateur a adopté un ensemble de textes législatifs et règlementaires (**paragraphe 1**) qui a abouti à l'émergence de nouveaux acteurs appelés désormais à prendre des initiatives cruciales dans la gestion des affaires locales et consolider le principe de libre administration de ces collectivités territoriales (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les principes des lois de décentralisation et leurs recadrages

Adoptées sans concertation préalable – du moins pour la première - avec les acteurs locaux, la société civile et les partis politiques de l'opposition, l'application de loi de 2002 portant décentralisation et statut des régions (**A**) et celle de 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti qui ont redéfini l'organisation administrative territoriale, ont montré des incohérences et flous juridiques nécessitant un toilettage (**B**).

A. Un nouveau cadre légal pour une nouvelle organisation administrative du territoire

Le projet de décentralisation a été concrétisé par la loi du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions. En effet, la loi crée deux collectivités locales : la région et la commune²⁰⁷ (urbaine) mais dans la loi, seule le cadre juridique de la région est précisé, celui de la commune devant être élaboré plus tard en collaboration avec les institutions régionales. Cette situation s'explique par le contexte djiboutien vu sous un angle géographique (superficie et densité de la population) et économique qui ne milite pas en faveur de la multiplication des échelons administratifs²⁰⁸. Et la mise en place des communes, deuxième échelon administratif, en vue de rapprocher l'administration à environ 10% de la population serait coûteuse en termes de fonctionnement et alourdirait l'organisation de ces

²⁰⁷ Article 1 de la loi précitée

²⁰⁸ Siraj abdoukader Omar, bilan, enjeux et perspectives du processus de décentralisation en république de Djibouti page 20, in rapport atelier de réflexion et de concertation Décentralisation et développement local juin 2008

nouvelles institutions.²⁰⁹ Sont ainsi créées cinq collectivités régionales : Arta, Ali sabieh, Dikhil, Obock et Tadjourah dotées de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière.

Chaque collectivité régionale est composée d'une assemblée régionale qui délibère sur toutes les affaires de la région et d'un exécutif régional élu par l'assemblée. Cette dernière, est composée des membres élus au suffrage universel direct, des commissions spécialisées, d'un bureau comprenant un président et un vice-président.

L'exécutif de la région est atypique puisque ce n'est pas le président de l'assemblée qui en est le détenteur mais un secrétaire exécutif²¹⁰ qui est responsable devant l'assemblée régionale et chargé d'exécuter les décisions de l'assemblée. Ces régions n'englobent pas la ville de Djibouti -ville qui est dotée d'un statut particulier avec la loi de 2005 qui crée trois communes urbaines, Ras-Dika, Boulaos, et Balbala.

Chaque conseil communal donne son avis sur toute implantation d'équipements publics s'effectuant dans sa circonscription et doit être consulté sur toutes les affaires les concernant notamment en matière d'impôts, choix des investissements. La loi crée aussi le conseil de Djibouti et prévoit l'élection d'un maire en son sein. Les membres de ce conseil ne sont pas élus au suffrage universel direct mais par les représentants des trois communes composant Djibouti-ville « réunis simultanément sur convocation du ministre de l'intérieur et de la décentralisation », l'article 2 décret du 12 avril 2006 fixant les modalités d'élections du conseil de Djibouti. Le conseil établit son propre règlement intérieur et règle par ses délibérations les matières présentant un intérêt commun notamment dans les domaines de programmes et projets de développement de la ville de Djibouti, les budgets et comptes des conseils communaux, la protection de l'environnement etc....

A côté de ces autorités décentralisées existent une autorité administrative déconcentré avec à sa tête des préfets ou sous-préfets. Anciennement appelés commissaires de la république, ils sont dépositaires de l'autorité de l'Etat au niveau local. Ils assurent le contrôle a posteriori des actes et décisions des organes élus dans les conditions prévues par la loi²¹¹.

²⁰⁹ *Ibid*

²¹⁰ Ancien article 63 de la loi n°174, précitée

²¹¹ article 4, décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux pouvoirs des préfets.

Quelques années après la mise en place de la politique de décentralisation, son dispositif juridique a montré que l'assise institutionnelle était insuffisamment consolidée. En effet, au-delà de la phase d'adoption des dispositions législatives et réglementaires, la mise en œuvre de la décentralisation devrait faire l'objet d'une planification fixant les objectifs, les moyens, les étapes de réalisation et un système de suivi évaluation des institutions mises en place. Dans la pratique, le processus de décentralisation a suivi le rythme des initiatives conjointes du gouvernement et des bailleurs de fonds et très souvent impulsées par les discours de politique générale du chef de l'Etat à l'approche des périodes électorales et/ou de fin de mandat des élus locaux.

Lorsque les autorités agissent notamment par le biais de textes normatifs, on assiste à des lenteurs et des délais importants entre le vote des lois et leur application concrète par des décrets. A cet égard, certains décrets d'application de la loi 2002 ont été publiés cinq ans plus tard. Ce retard démontre la réticence de l'Etat central à respecter l'agenda de mise en œuvre du processus de décentralisation.

Les textes législatifs, notamment celui de 2002, contient des dispositions relatives aux institutions de la région qui pourraient à l'avenir être source de problèmes au bon fonctionnement de la collectivité régionale. En effet, La loi de 2002, portant décentralisation et Statut des Régions, consacre l'existence de deux représentants aux fonctions différentes pour la collectivité régionale. Il s'agit tout d'abord du président du conseil régional, doté d'une fonction politique de représentation, à la tête de l'Assemblée régionale et de son Bureau (articles 38 et 39). Il a pour fonction de convoquer, présider et animer les séances de l'Assemblée régionale. Il s'agit ensuite du secrétaire exécutif régional, désigné comme le chef de l'exécutif de la collectivité régionale (article 63). A ce titre, il prépare et exécute les délibérations du conseil, prescrit l'exécution des recettes, ordonne les dépenses, signe les arrêtés, conventions et marchés publics, et gère le patrimoine matériel et humain. Il a aussi le pouvoir d'ester en justice (article 66 et suivants). Enfin, c'est lui qui est chargé de transmettre les actes de la collectivité au représentant de l'Etat (article 67).

En matière de garanties relatives aux conditions d'exercice du mandat local, il n'existe pas pour le moment, de véritable statut de l'élu local, même si certaines dispositions contenues dans les lois de décentralisation de 2002 et 2005 en régissent les conditions matérielles d'exercice. Le caractère honorifique des fonctions de conseiller local (du moins pour les

municipaux) constitue, si l'on ose dire, un élément important du statut. En effet, le législateur a considéré que le candidat à de telles fonctions ne devait pas se déterminer pour des raisons financières et que le conseiller élu administrerait mieux s'il faisait de manière gratuite. Le mandat électif local est donc considéré comme un honneur, et à ce titre exempt de rémunération. Cependant, ce principe ne fait pas obstacle à ce que le conseiller perçoive des indemnités prévues par le décret²¹² fixant les indemnités allouées aux représentants locaux.

Par ailleurs, l'accompagnement institutionnel de la décentralisation devrait se faire par la mise en place d'un contrôle juridictionnel, mais la loi de 2002 et ainsi que celle de 2005 n'évoque qu'un conseil du contentieux administratif hérité de la colonisation²¹³ et régit par des textes vieux de plus d'un demi-siècle²¹⁴. L'importance de cette justice administrative s'explique par la nécessité de juger et de contrôler l'Etat et les collectivités locales, mais aussi, afin de régler les conflits entre l'administration et les usagers. Les lois de décentralisation confient à ce fameux conseil du contentieux administratif le contrôle administratif et budgétaire des actes des collectivités régionales. L'article 101 précise par ailleurs que « *Dans les trois (3) mois qui suivront la publication de la présente loi, un décret fixera les conditions de fonctionnement de cette section et procédera à l'installation de ses magistrats.* » Ce décret n'a toujours pas été publié à ce jour.

Face à toutes ces incohérences et promesses non tenues, le gouvernement a du légiférer afin d'apporter plus d'éclaircissement pour que le processus de décentralisation puisse avancer dans un cadre légal plus approprié.

B) Le recadrage de lois de décentralisation

Votées en 2006 puis en 2011, les nouveaux textes²¹⁵ très attendus devraient combler la soif de précision, de lisibilité et de visibilité qui voilaient jusque là les contours juridiques encore imprécis du processus de la décentralisation annoncé avec force par le texte fondateur

²¹² Du 5 avril 2006, il a été modifié par le décret n°2007-0212/PR/MID du 10 novembre 2007.

²¹³ Le dernier conseil du contentieux administratif français de walis et fatuna a été transformé en 2003 en véritable tribunal administratif.

²¹⁴ Décrets modifiés de 5 Août et 7 Septembre 1881 concernant la compétence des conseils du contentieux administratif

²¹⁵ Loi n°139/AN/06/5ème L du 4 février 2006 portant modification de la Loi n°174/AN/02/4ème L du 07 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions et Loi n°149/AN/11/6ème L du 8 décembre 2011 portant modification de la loi n°174/AN/02/4ème L portant décentralisation et statut des régions et de l'article 6 de la Loi n°122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti

du 7 juillet 2002. Ces textes ont été complétés par un arsenal règlementaire important puis par une révision constitutionnelle qui affirme la libre administration des collectivités territoriales.

1) Les apports de la loi du 4 février 2006

Modifiant vingt-deux articles de l'ancienne loi portant décentralisation et statut des régions, ce nouveau cadrage législatif rendu disponible permet désormais au législateur de combler le vide juridique, de corriger certaines dispositions afin de les rendre plus cohérentes et faciliter la compréhension et la lecture de la loi. Mais qu'en est-il réellement ?

L'adoption de la loi de 2006 est intervenue à un mois des premières élections régionales et communales²¹⁶ qu'a connues le pays.

Le premier changement important a porté sur l'élection des conseillers régionaux et municipaux et concerne la représentativité des femmes au sein des conseils élus locaux.

En effet, le nouvel article 19 stipule désormais que « *...chaque liste doit contenir une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalent à au moins 10% des sièges à pourvoir* ».

L'introduction de ce quota fait suite à l'adoption de la loi n°192/AN/02/4ème L du 13 novembre 2002 instituant le système de quota dans les fonctions électives et dans l'administration de l'Etat²¹⁷. Ce quota de 10% a permis la représentativité effective des femmes au sein des conseils régionaux et municipaux.

Or, sur le terrain, on remarque que certaines listes se sont au final contentées d'appliquer à la lettre le minimum exigé : à titre d'exemple, dans la région d'Arta on compte une seule femme pour neuf élus locaux.

Dans un contexte régional marqué par une forte implication de la femme dans la sphère politique nationale et locale, comme c'est le cas du Rwanda voisin, il serait judicieux de revoir à la hausse ce quota de 10% et d'assortir à la loi des sanctions en cas de non-respect de ces dispositions.

²¹⁶ Le premier tour des élections a eu lieu le 10 mars 2006, art 1 décret n°2006-0024PR/MID modifiant le décret n°2005-0185/PR/MID fixant les modalités d'organisation du scrutin portant élection des membres des Assemblées Régionales et communales.

²¹⁷ L'article 2 de la loi dispose que lors des élections législatives, les partis politiques présentant des listes de candidats devront faire figurer sur leurs listes une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalente au moins à 10% des sièges à pourvoir.

Le second changement est relatif aux incompatibilités avec le mandat de membre de conseil régional et municipal. En effet, le nouvel article 16 dispose que le mandat local est incompatible avec celui de député à l'assemblée nationale ou la fonction de ministre.

En matière de transfert de compétences, l'article 58 de loi dispose que l'Etat transférera « *au fur et à mesure dans les domaines susmentionnés en fonction des moyens dont il dispose d'une part et d'autre part en fonction de la capacité des collectivités régionales à les recevoir. Ce processus de transfert de compétence se fera d'une manière progressive dans le temps.* » Ainsi, la loi de 2006 revoie à la baisse les ambitions du projet de décentralisation en les mettant en cohérence avec le contexte institutionnel djiboutien²¹⁸.

Les nouvelles dispositions de la loi relative au fonctionnement de l'assemblée régionale et notamment l'article 40 stipule que « *...sous l'autorité du président de l'assemblée, l'exécutif régional est en charge du contrôle de la légalité* ». Il faut noter que dès lors que la loi et le règlement confient ce contrôle de (la) légalité au représentant de l'Etat, il est inconcevable que l'exécutif régional qui fait partie de l'assemblée régionale puisse exécuter et contrôler les mêmes actes.

Par ailleurs, l'article 64 de la nouvelle loi dans son alinéa 2 précise que le secrétaire exécutif peut être choisi en dehors de l'assemblée régionale. En permettant l'introduction au sein des conseils élus des fonctionnaires choisis pour leurs expériences et sans être élus, la nouvelle disposition enlève toute la légitimité liée au principe de l'élection qui est le fondement même de la décentralisation telle qu'on la connaît à Djibouti.

On note aussi dans les dispositions de la loi rectificatrice la reprise en termes identiques des articles déjà existant dans la loi 2002 : le législateur a répété les mêmes dispositions exactement dans les mêmes termes de l'article 54 de la loi 2002 dans le nouvel article 41 issu de la loi rectificatrice de 2006, ce qui aboutit à deux articles exactement identiques. Aussi, la loi rectificatrice de 2006 laisse subsister l'ancien article 42 en modifiant son alinéa 2, ce qui donne exactement la même teneur que l'article 43 de la loi 2002. Pour plus de cohérence et faciliter la lecture de la loi, le législateur devrait abroger l'ancien article 42.

²¹⁸ A.ROCHEGUDE, PLANÇON; *ibid.*

Cette loi de 2006 qui n'a finalement pas répondu totalement aux attentes qu'elle avait suscitées afin de rectifier les incohérences et combler le vide juridique de la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions, va être suivie par l'édiction d'une nouvelle loi en 2011, mais aussi par de textes réglementaires ainsi qu'une importante révision constitutionnelle concernant les pouvoirs de collectivités territoriales.

2) Les apports de la loi du 8 décembre 2011

Comme pour celle de 2006, la nouvelle loi intervient à un mois des élections régionales et communales de janvier et février 2012 et modifie vingt deux articles de la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions et l'article 6 de la loi 2005 portant statut de la ville de Djibouti. Le cadre juridique de la décentralisation a de nouveau nécessité des ajustements et aménagements suite à la pratique effective du pouvoir local depuis mars 2006.

Les éléments clés de cette nouvelle modification relative à la clarification et à la simplification du cadre juridique concernent surtout la suppression du poste de secrétaire exécutif et la création d'un secrétaire régional, la mise en place d'un comité économique et social régional mais aussi le renforcement des compétences du président et du vice président, ainsi que celui du représentant de l'Etat en matière de contrôle des actes des collectivités territoriales.

Tout d'abord, la suppression du secrétaire exécutif se justifie par le fait qu'auparavant l'existence de deux représentants à la tête de la région pouvait aboutir à des situations conflictuelles entre : un président du conseil doté d'une simple fonction politique, et un secrétaire exécutif auquel la loi avait confié des pouvoirs plus importants. Désormais, l'intégralité de compétences de ce dernier sont dévolues au président qui accède ainsi à un véritable poste d'exécutif à la tête de la région. En effet, l'article 63 de la nouvelle loi confie au président du conseil l'exécutif de la région et à ce titre, il : « est l'interlocuteur du représentant de l'Etat, représente la région dans les actes de la vie civile et en justice , prépare et exécute les délibérations du conseil régional, ordonnance les recettes et les dépenses de la région, gère le domaine de la région et exerce les pouvoirs de police afférents à cette région notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues au représentant de l'Etat ».

Il faut noter que le président du conseil régional n'est pas responsable devant l'assemblée régionale contrairement à l'ancien secrétaire exécutif dont la loi prévoyait la démission en cas de rejet de son projet de délibération par les conseillers régionaux.

Par ailleurs, l'article 65 de la nouvelle loi énumère (ce qui n'était pas le cas auparavant) les pouvoirs que le président du conseil peut déléguer à son vice-président notamment en matière de gestion du personnel, de la gestion des finances de la région, de la préparation des projets de marchés publics locaux etc....

La nouvelle réforme prévoit aussi la possibilité de créer par décret, auprès du conseil régional, d'un comité économique et social composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que des personnalités reconnues pour leurs compétences désignées par le président de la république. Ce comité dont la loi ne précise pas le nombre des personnes qui siège en son sein se réunit deux fois par an et donne son avis sur toute matière dont il est saisi notamment en matière de budgets annuels, de plans de développements et d'aménagements régionaux etc....

Ensuite, la nouvelle loi met en place, auprès du conseil régional, un poste de secrétaire général prévu pour un candidat recruté sur concours parmi les agents et fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique et ayant une expérience de 10 ans dans l'administration. Ses missions sont prévues à l'article 71 de la nouvelle loi qui dispose que « le secrétaire général assure une mission de suivi et de coordination de l'action des services extérieurs mis à sa disposition, une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services régionaux, une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel de la région etc. »

La nouvelle réforme aborde aussi l'importante question de l'hypothèse de dissolution et de démission de l'assemblée régionale. Contrairement à la loi de 2002 qui n'évoquait pas le fonctionnement et les compétences de la délégation spéciale chargée de remplacer les élus, l'article 7 de la nouvelle loi précise qu'elle est mise en place par décret présidentiel afin de gérer les affaires courantes, prendre des mesures conservatoires et rechercher des solutions aux affaires dont l'urgence est avérée. Cette délégation, présidée par le représentant de l'Etat, ne peut : « aliéner ou échanger des propriétés de la région, augmenter l'effectif budgétaire, créer des services publics, voter des emprunts ». La loi précise aussi qu'aucun membre du

conseil régional dissout ne peut faire partie de la délégation spéciale. Quid des membres démissionnaires ?

Enfin, le dernier point important de cette nouvelle loi concerne le contrôle de légalité des actes des collectivités et le renforcement du rôle du représentant de l'Etat.

Mais les lois n'énuméraient pas les actes des organes de l'administration locale soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat.

Désormais l'article 18 de la loi rectificatrice précise que le représentant de l'Etat doit dans un délai de quinze jours donner approbation des actes pris dans plusieurs domaines tels les emprunts et garanties d'emprunts, les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux, les conventions financières de coopération internationale, etc....

Ces actes sont exécutoires, de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

3) Les apports des textes réglementaires et de la révision constitutionnelle de 2010.

Plusieurs décrets d'application communs aux deux lois de décentralisations à savoir la loi de 2002 portant décentralisation et statut des régions et la loi de 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti ont été publiés depuis 2006.

Le premier décret concerne notamment les indemnités allouées aux représentants locaux. Chaque élu perçoit une somme symbolique de 20 000 francs par réunion. Seules les indemnités des responsables locaux sont conséquentes. En revanche, comme le prévoyaient les articles 7 de la loi de 2005 et l'article 76 de la loi de 2002, le décret ainsi que celui qui le modifie une année plus tard, n'évoque pas les modalités de prise en charge des frais de missions des élus locaux.

Les seconds textes réglementaires qui sont au nombre de trois sont publiés le même jour²¹⁹. Il s'agit d'abord d'un décret relatif aux pouvoirs des préfets, ensuite d'un décret

²¹⁹ Le 3 mai 2007 : décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux pouvoirs des préfets ; décret n°2007-0099 portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; arrêté n°2007-0432/PR/MID

portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales et enfin un arrêté portant création d'un comité de suivi des conditions de transfert de compétences. Ces différents textes réglementaires ne sont pas exempts d'imprécisions, d'incohérences et de flous juridiques, à l'instar des lois de décentralisation.

En effet, l'article 6 du décret relatif aux pouvoirs du préfet évoque la saisine d'un tribunal administratif. L'article 101 de la loi de 2002 et l'article 114 de la loi de 2005 prévoient déjà un décret qui fixerait dans les trois mois, les conditions de fonctionnement de ce tribunal ainsi qu'à l'installation de ses magistrats. C'est enfin une loi qui crée ce tribunal administratif dans le paysage judiciaire du pays en 2009 sans pour autant, à ce jour, entrée en vigueur²²⁰.

En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de la mise en place d'une fiscalité effective prévue par l'article 5 alinéa 2 du décret n'a pas été honorée. En revanche, la seule compétence effectivement transférée vers les collectivités territoriales est celle relative à l'Etat civil. Le travail du comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétences serait ici crucial et permettrait de faire respecter de manière efficace le calendrier établi. Mais, l'irrégularité voire la quasi-inexistence de réunions, les moyens financiers et humains, les difficultés d'accès aux documents établis par ledit comité ne donnent pas une perspective d'avenir au transfert de compétences entre l'Etat et ses collectivités territoriales.

De plus, plusieurs décrets d'application n'ont pas encore été publiés notamment le décret concernant la formation d'élus locaux, les décrets relatifs aux finances des collectivités territoriales etc...

Enfin, suite à la révision constitutionnelle du 17 avril 2010, de nouveaux pouvoirs sont accordés aux collectivités territoriales. En effet, la réforme constitutionnelle modifie le titre X de la constitution consacré aux collectivités territoriales qui était, auparavant, composé de deux articles, en rajoutant l'autonomie financière des collectivités territoriales et en confiant au législateur organique le pouvoir de préciser les conditions d'application.

portant création d'un comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

²²⁰ L'article 52 de la loi instituant le tribunal administratif stipule «*qu'en attendant la mise en place effective des instances édictées par la présente loi, les contentieux administratifs restent régis par les textes antérieurs* ».

La constitutionnalisation de ces droits accordés aux collectivités territoriales implique plusieurs choses :

- l'autonomie administrative et financière étant un principe constitutionnel, il en résulte qu'il va s'imposer aux autorités qui disposent du pouvoir législatif et réglementaire.
- Il appartient au législateur organique, (et non au pouvoir réglementaire) la compétence de fixer les contours juridiques de ces dispositions constitutionnelles.

Ainsi, la libre administration implique que les pouvoirs essentiels au sein des collectivités soient confiés à des assemblées élues. Par conséquent, les autorités locales ne peuvent pas devoir leurs fonctions à une nomination par l'Etat. De même, les collectivités doivent bénéficier des ressources financières et d'une fiscalité dont elles peuvent disposer librement.

Par ailleurs, le recours aux lois organiques permet au constituant d'accorder plus de poids juridique à la décentralisation et évite ainsi le recours abusif aux lois ordinaires. En effet, les lois organiques qui doivent évidemment respecter la Constitution, et plus généralement tout principe et règle de valeur constitutionnelle sont obligatoirement soumises au Conseil constitutionnel en application de l'article 46 (*« les lois auxquelles la constitution confère le caractère de lois organiques ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale et ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité avec la constitution »*).

Le nouvel article 87 de la constitution est très clair : *« Les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique »*. Le respect de ces dispositions constitutionnelles suppose l'existence d'un conseil constitutionnel indépendant et crédible capable de consolider et d'affirmer le principe de la libre administration des collectivités décentralisées.

Paragraphe 2 : l'affirmation du principe de libre administration des collectivités décentralisées

Le constituant de 1992 a inscrit le principe de la libre administration parmi les prérogatives des collectivités locales donnant ainsi une valeur constitutionnelle à la libre administration des collectivités comme dans d'autres Constitutions africaines²²¹.

L'administration des collectivités décentralisées échappe désormais au politique car le législateur l'érige en principe constitutionnel **(A)** tout en prenant soin de préciser les contraintes liées à ce principe **(B)**.

A) Le caractère constitutionnel du principe de libre administration

Aux termes des articles 85 et 86 de la constitution²²² Djiboutienne du 15 septembre 1992, « *les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière. Les collectivités territoriales sont les régions, les communes et toute autre collectivité territoriale à statut particulier. Les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus en vue du développement et de la promotion des intérêts locaux et régionaux* ».

Le principe de libre administration est inscrit dans la constitution et cette dernière confie au législateur le soin de fixer les conditions de la libre administration des collectivités décentralisées. Ainsi, le principe de la libre administration des collectivités décentralisées ne peut être mis en œuvre que par le législateur. En conséquence, sont soustraites au pouvoir réglementaire et se rattachent au domaine de la loi :

- la définition des règles organiques des collectivités décentralisées et des établissements publics qui s'y rattachent, le régime électoral des assemblées locales, la composition des conseils élus des collectivités décentralisées, le statut des membres des conseils et de l'organe exécutif ;
- la détermination des compétences des collectivités décentralisées, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées, les transferts de compétences dans l'un ou l'autre sens, la répartition entre les catégories des collectivités décentralisées de leurs

²²¹ Burkina Faso article 145 de la Constitution ; Cameroun article 58-1 de la Constitution.

²²² La nouvelle rédaction de ces articles est issue de la révision constitutionnelle du 20 avril 2010. En effet, l'article 85 disposait auparavant : « *les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* ». Et l'article 86 : « *dans les collectivités territoriales, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

attributions respectives, la détermination du rôle des conseils dans les processus de prise de décisions les concernant ;

- la définition de la procédure d'adoption du budget, des dotations de l'Etat, de l'exonération d'impôts locaux et de la compensation financière par l'Etat de la perte de recette par les collectivités décentralisées ;

- la délimitation du domaine et des modalités des contrôles budgétaires et comptables exercées par l'Etat sur les personnes et les actes des organes des collectivités décentralisées ;

- les modalités et les garanties d'information des organes des collectivités décentralisées.

- la création ou le transfert à la charge des collectivités décentralisées d'obligations.

L'intervention du législateur pour la mise en œuvre du principe de la libre administration des collectivités décentralisées relève en principe de la loi ordinaire. Relèvent de la loi organique, la définition des compétences et des règles essentielles de fonctionnement des institutions propres du territoire, les modalités selon lesquelles s'exercent les pouvoirs de contrôle de l'Etat.

Dans la mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités décentralisées, le législateur, les collectivités décentralisées et toutes les autres institutions doivent respecter un certain nombre de principes. Parmi ces principes, il faut citer : le respect du caractère unitaire de l'Etat²²³ ; le respect du principe d'égalité²²⁴ et le respect de tous les autres principes d'ordre constitutionnels.

Quelle que soit l'étendue de leurs compétences ou de leur autonomie, les organes des collectivités décentralisées sont subordonnés au pouvoir central et la loi ne peut abolir cette subordination qui résulte de principes constitutionnels. Compte tenu de la théorie de la hiérarchie des normes, la constitution est au dessus de la loi. Aussi, le pouvoir normatif conféré aux autorités locales n'est pas un pouvoir initial mais un pouvoir délégué qui doit se conformer au pouvoir législatif national. Ainsi, les organes des collectivités décentralisées édictent des normes en vertu d'un titre de compétence inscrit dans la constitution et concrétisé par la loi.

²²³ Article 1^{er} de la constitution, alinéa 1: « L'État de Djibouti est une République démocratique, souveraine. une et indivisible ».

²²⁴ Article 1^{er} de la constitution, alinéa 2 : « Il assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction de langue, d'origine, de race, de sexe ou de religion. Il respecte toutes les croyances ».

Par ailleurs, le principe d'égalité posé par la constitution se manifeste de deux façons. D'une part, le principe interdit que l'exercice des libertés publiques et du droit soit subordonné aux décisions des autorités locales et donc différencié entre les citoyens selon leur collectivité de rattachement. D'autre part, le principe d'égalité protège aussi les collectivités décentralisées car ce principe impose au législateur de ne pas faire de différence entre les collectivités si ces différences ne sont pas fondées sur des situations justifiées par l'intérêt général.

Le principe de libre administration étant de même rang que les autres principes d'ordre constitutionnel, ces différentes règles de droit doivent être conciliées entre elles. A cet effet, il convient de donner les éléments du principe de libre administration. Mais avant, posons-nous la question suivante : respecte-t-on le principe de la libre administration à Djibouti ? Ce n'est que si on arrive à respecter d'abord ce principe qu'on pourrait envisager ensuite de le concilier avec les autres principes qui viennent le limiter.

B) Les conséquences du principe constitutionnel de libre administration

Le principe de la libre administration impose le respect des compétences de chaque collectivité décentralisée. A cet effet, aucune personne morale (publique ou privée) ou physique en dehors des prescriptions législatives, ne doit contrôler une collectivité territoriale.

Le respect des compétences dévolues à une autorité est un principe d'ordre public. Selon ce principe, aucune collectivité ne doit s'immiscer dans l'exercice des compétences d'une autre collectivité ou se substituer à elle. L'application de ce principe est simple lorsque chaque collectivité dispose d'un bloc de compétence bien délimité ou bien défini.

L'article 56 de la loi portant décentralisation et statut des régions pose le principe selon lequel : « *l'assemblée régionale vote son règlement intérieur et règle par ses délibérations, les affaires de sa région* ». De même que l'article 52 de la loi portant statut de la ville de Djibouti : « *le Conseil de Djibouti établit son propre règlement intérieur et règle par ses délibérations les matières suivantes présentant un intérêt commun* :

- les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti ;
- les budgets et comptes des conseils communaux et du Conseil de Djibouti ;
- la Protection de l'environnement ;

- la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissements dont la gestion sera progressivement transférée au Conseil de Djibouti ;
- l'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti;
- la création et le mode de gestion des services du Conseil et la gestion du personnel ;
- la gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti ;
- la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti ;
- l'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi ;
- la coopération et le jumelage avec d'autres collectivités ;

Le principe de libre administration est composé de deux éléments à savoir :

- un élément général de nature constitutionnelle formant une compétence résiduelle par rapport à la compétence de l'Etat ;
- un élément particulier de nature législative constitué par les compétences déterminées par la loi.

L'élément général de source constitutionnelle se situe dans la clause générale de compétence dont chaque collectivité est dotée : « *le conseil élu règle par ses délibérations les affaires de la collectivité* ».

L'élément particulier de source législative résulte quant à lui de l'attribution par la loi d'une liste d'objets déterminés ou encore compétences particulières. En effet, la loi doit procéder à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part. D'autre part, la loi distribue ces compétences entre les catégories de collectivités locales, selon leur vocation. Ainsi, l'article 87²²⁵ de la constitution pose le principe suivant : *les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique* ».

Le principe est que l'exercice de la libre administration comporte entre autres l'aptitude à prendre des dispositions permanentes d'ordre général à caractère exécutoire et obligatoire sans que l'Etat d'interfère.

L'Etat étant l'autorité suprême, et dans le but de limiter ses pouvoirs, une garantie est octroyée aux collectivités décentralisées afin qu'elles puissent s'administrer librement. Dans les cas présent la garantie fondamentale est l'existence du contrôle de constitutionnalité. Ainsi

²²⁵ Cet article est issu de l'amendement constitutionnel du 20 avril 2010. Il faut noter que les lois de décentralisation actuelles sont des lois ordinaires.

l'article 75 de la constitution dispose que : « *le conseil constitutionnel veille au respect des principes constitutionnels. Il contrôle la constitutionnalité des lois. Il garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Il est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* ».

La justice constitutionnelle n'est pas une nouveauté absolue, car il existait au sein de la « *Cour suprême une chambre constitutionnelle* »²²⁶. Cette chambre n'ayant jamais été saisie aux fins du contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires, cette inactivité est à rechercher à travers les rigueurs du système du parti unique institutionnalisé à partir de 1981²²⁷. Le contrôle constitutionnel de l'époque était considéré comme un « *pseudo-contrôle préventif* »²²⁸.

Djibouti a opté en 1992 pour une forme de Conseil constitutionnel tout comme le Burkina Faso²²⁹, le Cameroun²³⁰, la Côte d'Ivoire²³¹, le Tchad²³², d'autres pays africains ayant opté en faveur d'une Cour constitutionnelle comme le Bénin²³³, le Congo²³⁴, le Gabon²³⁵ et le Mali²³⁶. La Constitution du 15 septembre 1992 prévoit aux articles 75 à 82 (Titre VIII), la création d'un Conseil constitutionnel autonome qui ne constitue plus une chambre de la Cour suprême²³⁷. Le Conseil constitutionnel revêt la particularité qu'il ne juge pas les particuliers, ni l'État, mais qu'il vérifie la conformité des lois avec la Constitution.

²²⁶ Frank MODERNE, Les juridictions constitutionnelles en Afrique, in Les Cours suprêmes en Afrique, Tome II,

Paris, Economica, 1989, p. 10.

²²⁷ Le 24 octobre 1981, une loi dite de « mobilisation nationale » a été promulguée portant entre autres dissolution de tous les partis politiques à l'exclusion du Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP). L'article 7 de la loi précise que *les partis politiques sont dissous et toute activité leur est interdite pendant la durée d'application de la présente Loi de Mobilisation Nationale, sous les peines prévues pour atteinte à la sûreté de l'État. Le débat démocratique entre les différentes tendances de l'opinion publique s'exerce au sein du Rassemblement Populaire pour le Progrès.*

²²⁸ Gérard CONAC, « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in Mélange en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996.

²²⁹ Loi organique du 27 avril 2000.

²³⁰ Loi du 21 avril 2004.

²³¹ Loi du 6 juillet 1995.

²³² Loi organique du 2 décembre 1998.

²³³ Loi du 11 juillet 2000.

²³⁴ Loi du 17 janvier 2003.

²³⁵ Loi organique du 17 septembre 1994. Voir, Max REMONDO, « La cour constitutionnelle gabonaise », Penant, n° 813, octobre-décembre 1993, pp. 271-291.

²³⁶ Loi du 11 janvier 1997.

²³⁷ Pourtant la loi organique relative aux élections dispose dans son article 69, toujours en vigueur à ce jour, dispose que « *le contentieux de toutes les élections relève de la compétence du conseil constitutionnel. En attendant la mise en place de cette institution prévue par les articles 75 à 82 de la constitution, ses attributions en matière électorale sont exercées par la cour suprême* ». Or, cette disposition devrait être abrogée compte tenu de la mise en place de la loi organique portant organisation et fonctionnement du conseil constitutionnel.

La République de Djibouti en optant pour une juridiction constitutionnelle spécialisée dans le contentieux constitutionnel, sort enfin de l'isolement²³⁸. Le Conseil constitutionnel djiboutien est calqué sur les attributions du Conseil constitutionnel français²³⁹ dans le cadre du phénomène du mimétisme institutionnel de reproduction de modèles étrangers²⁴⁰. Le Conseil constitutionnel djiboutien à l'image de l'autorité absolue de ses décisions « *est une juridiction et non pas simplement un organe politique de nature non juridictionnelle. Du fait que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes les autorités juridictionnelles, on doit en conclure que ses décisions ont une véritable autorité de chose jugée, ce qui est la marque même des juridictions* »²⁴¹.

Le Conseil constitutionnel est investi d'une mission de contrôle de constitutionnalité des actes juridiques fondamentaux : lois organiques et règlements de l'assemblée nationale (art. 78), lois ordinaires (art. 79), engagements internationaux (art. 37). Il assure la répartition des compétences normatives entre la loi et le règlement (au regard de l'art. 58 qui définit le domaine de la compétence du législateur). Le Conseil est juge des consultations électorales et notamment, des élections présidentielles, législatives et des consultations référendaires (art. 77). Le conseil constitutionnel peut aussi effectuer le contrôle a posteriori des lois car une exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout justiciable devant lui à l'occasion d'un procès. C'est un mécanisme²⁴² quasiment identique²⁴³ à la question prioritaire de constitutionnalité française.

²³⁸ Ameth NDIAYE, La nouvelle juridiction constitutionnelle en Afrique noire francophone et la construction de l'État de droit, exemples du Gabon et du Sénégal, Thèse de Droit, Université de Montpellier, 2003, p. 74.

²³⁹ Dominique TURPIN, Le Conseil constitutionnel : son rôle, sa jurisprudence, Hachette, Paris, 1995, 130.

²⁴⁰ Ahmed Salem BOUBOUTT, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique, évolutions et enjeux », Annuaire

International de Justice Constitutionnelle, XIII, Economica, PUAM, 1997, p. 39.

²⁴¹ Georges VEDEL, cité par Claude FRANK, in Les fonctions juridictionnelles du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État dans l'ordre constitutionnel, Paris, LGDJ, 1974, p. 133.

²⁴² L'article 80 de la constitution dispose que « *les dispositions de la loi qui concernent les droits fondamentaux reconnus à toute personne par la constitution peuvent être soumises au Conseil constitutionnel par voie d'exception à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction. L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout plaideur devant toute juridiction. La juridiction saisie doit alors surseoir à statuer et transmettre l'affaire à la Cour suprême. La Cour suprême dispose d'un délai d'un mois pour écarter l'exception si celle-ci n'est pas fondée sur un moyen sérieux ou dans le cas contraire renvoyer l'affaire devant le Conseil constitutionnel qui statue dans le délai d'un mois. Une disposition jugée inconstitutionnelle sur le fondement de cet article cesse d'être applicable et ne peut plus être appliquée aux procédures.*

²⁴³ l'article 18 alinéa 3 de la loi organique du 7 avril 1993 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel dispose : « *lorsqu'un plaideur soulève devant une juridiction l'exception d'inconstitutionnalité d'une disposition législative ou réglementaire relative aux droits fondamentaux reconnus à*

Cependant, le contrôle de constitutionnalité dans un pays comme Djibouti relève d'une vue de l'esprit et reste un vœu pieu. En effet, le juge constitutionnel n'existe que dans les textes car dans la réalité, aucun citoyen, ni aucune collectivité décentralisée n'oserait demander un tel contrôle. Certaines lois organiques, conformément à l'article 67 de la constitution²⁴⁴, ne sont pas contrôlées par le conseil constitutionnel. Par ailleurs, il est à noter que même s'il est saisi, le juge constitutionnel ne saurait en aucune façon contredire l'Etat et exercer son contrôle de constitutionnalité en toute légalité et objectivité.

L'illustration très récente (avril 2010) de l'absence de contrôle du conseil constitutionnel lors de la révision de la constitution est très significative. En effet, à l'occasion de cet amendement, les articles 85 et 86 de la constitution concernant le titre X (des collectivités territoriales) ont été modifiés. Désormais le titre X de la constitution comporte quatre articles (85 à 88) et le nouveau article 88 dispose que *les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique*. Or, les lois de décentralisation qui régissent les missions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales sont des lois ordinaires. Le cadre juridique actuel de la décentralisation contredit clairement les dispositions de la constitution.

La garantie fondamentale ne pouvant être mise en œuvre malgré son inscription dans la constitution, l'une des solutions pour garantir la libre administration et permettre aux collectivités décentralisées d'exercer pleinement leurs compétences serait de les associer aux textes de loi qui les concernent. Cependant, ce n'est pas le cas. De plus, la présidence de la République exerce son « contrôle » sur le parlement²⁴⁵. De ce fait, la loi elle aussi n'est pas à même de garantir la libre administration des collectivités décentralisées.

toute personne par la Constitution, la juridiction saisie surseoit à statuer et transmet immédiatement l'affaire à la Cour suprême qui dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer sur la recevabilité de l'exception soulevée. Si celle-ci est jugée recevable la Cour Suprême saisit immédiatement le Conseil Constitutionnel en précisant le cas échéant s'il y a urgence. Ce mécanisme ne concerne donc pas exclusivement les dispositions législatives comme en France, mais s'applique aussi aux dispositions réglementaires qui n'étaient pas prévues par l'article 80 de la constitution précédemment cité.

²⁴⁴ Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques ne peuvent être adoptées qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale et ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité avec la Constitution.

²⁴⁵ Lors d'un entretien, un juriste de la présidence nous a indiqué que la majeure partie des initiatives législatives venait de la présidence de la République. Les quelques initiatives venant de l'assemblée nationale et du gouvernement devaient au préalable avoir reçu accord de la présidence de la République. Ce « contrôle » n'est prévu par aucun texte.

Section II : La gestion des collectivités décentralisées

La situation de dénuement socio-économique de la république de Djibouti n'a pas empêché la mise en place de collectivités décentralisées. L'organisation et le développement de ces collectivités s'inscrivent dans une approche de développement par la base qui a entraîné des réformes administratives et des changements de gestion des politiques de développement associant les décideurs locaux. Les organes de ces collectivités tentent d'exercer des responsabilités étendues en matière du développement local et des services aux populations sous la tutelle de l'État. Ainsi, par reproduction du modèle de référence français, les collectivités locales Djiboutiennes sont administrées par des organes exécutifs et délibérants élus (**Paragraphe 1**), disposant d'attributions et fonctionnement bien précis (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : l'élection des organes des collectivités décentralisées

La république de Djibouti fonctionnant selon le principe de la démocratie représentative, la fonction première de l'élection locale est de permettre aux citoyens de la collectivité de choisir librement leurs gouvernants qui rédigeront et voteront des actes en leur nom. Ainsi, le nouvel article 86 de la constitution, issu de la loi constitutionnelle du 21 avril 2010 portant révision de la constitution, ne laisse planer aucun doute : « Les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus... ». Et la constitution confie au législateur le soin de fixer le régime électoral des assemblées locales et leurs exécutifs. Les organes locaux ainsi que leurs exécutifs ont donc tous une origine élective.

Les collectivités locales jouissent aux termes de la loi de l'autonomie juridique et financière. La collectivité s'administre librement par un organe élu pour gérer les affaires locales ; l'élection constitue un critère primordial de la décentralisation.

Toutefois, pour le doyen VEDEL²⁴⁶, le mode électif ne constitue pas en lui-même un élément de la décentralisation. En effet, « l'élection est par excellence la technique qui assure (aux collectivités décentralisées) leur autonomie... ». Mais il ajoute que « il se peut également (bien que la décentralisation soit en ce cas moins parfaite) que le pouvoir central intervienne pour choisir entre des personnes présentées par les électeurs ou même qu'il nomme lui-même les organes dirigeants de l'établissement décentralisé...l'essentiel est que l'organe

²⁴⁶ G.VEDEL, droit administratif, p.389

décentralisé, même nommé par le pouvoir central, ne soit pas soumis au pouvoir hiérarchique de celui-ci ».

Par ailleurs, le doyen BAGUENARD apporte quelques critiques constructives en ces termes : « la taille provoque l'impersonnalité de rapport ; elle établit un tel écran entre les élus et électeurs que l'administration locale n'est pas perçue différemment de l'administration étatique. En outre, le recours au procédé électif, en permettant les interventions de toute nature et les pressions de tout genre, n'apparaît pas constituer un argument d'efficacité pour ce qui concerne la qualité d'une gestion. M. GALY, l'a précisément relevé, en 1977, en écrivant dans la revue administrative qu'associer le mandat de gestionnaire à celui du représentant politique, c'est enchevêtrer l'intérêt des usagers et des contribuables et la volonté politique des citoyens ». L'élection représente à ses yeux le plus mauvais système de désignation des gestionnaires et le vote un moyen inadapté de contrôle de la gestion publique²⁴⁷ ».

Cependant, on ne peut pas nier que l'élection fonde la légitimité du pouvoir et qu'une autorité locale désignée par recours au procédé électif démontre à la fois son indépendance à l'égard du pouvoir central et sa représentativité par rapport à la collectivité qu'elle doit gérer.

Les élections locales sont devenues démocratiques, c'est-à-dire qu'elles ont lieu au suffrage universel direct depuis l'adoption des lois de décentralisation de juillet 2002 portant décentralisation et statut de région et celle de novembre 2005 portant statut de la ville de Djibouti. Les organes dirigeants des collectivités décentralisées ne relèvent plus du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central et leur élection constitue une garantie de cette indépendance organique.

Le nombre de membres de chaque assemblée locale est calculé sur la base d'un élu pour mille (1000) électeurs inscrits, ce nombre arrondi le cas échéant à l'entier supérieur est indiqué par un décret²⁴⁸.

Les premières élections régionales et municipales, dont le premier tour a eu lieu le 10 mars 2006, ont vu la candidature de 27 listes (13 pour les trois communes de Djibouti-ville et 14 pour les régions de l'intérieur) représentant des groupements politiques et indépendants. Le second tour, qui a eu lieu le 31 mars, seules 7 listes (2 à Ali-Sabieh et 5 pour les 3

²⁴⁷ J.BAGUENARD, la décentralisation, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 7^{ème} édition, 2004, p.83.

²⁴⁸ Décret n°2005-0181/PR/MID du 6 novembre 2005.

communes de Djibouti-ville) étaient restées en lice. Les deuxièmes élections régionales et municipales, dont le premier tour a eu lieu le 20 janvier 2012, ont vu la participation de 13 listes (5 pour les trois communes de Djibouti-ville et 8 pour les régions de l'intérieur). Le second tour, qui a eu lieu le 20 février 2012, seules 4 listes (2 à Boulaos, et 2 à Balbala) étaient restées en lice.

Les conseillers des collectivités locales sont élus pour un mandat de 5 ans au suffrage universel direct et sont rééligibles. Dans le cadre de leur administration, les collectivités locales disposent d'un organe délibérant (**A**) et d'une autorité exécutive élus (**B**).

A) L'élection des organes délibérants

1) Les conditions générales d'éligibilité aux élections locales

Djibouti ne disposant pas d'un code électoral à ce jour, ce sont les dispositions combinées de la loi organique n°1 du 29 octobre 1992 relative aux élections et les lois de décentralisation qui régissent les modalités d'élection des conseillers municipaux et régionaux. Est éligible à l'élection municipale et régionale tout citoyen djiboutien âgé de 23 ans révolus au jour du scrutin et jouissant de ses droits civiques et politiques.

Les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité sont actuellement fixées par les articles 16, 17, 18, 20 et 21 de la loi 2002 mais aussi par les articles 17, 18, et 29 de la loi de 2005. La lecture de ces dispositions conduit à distinguer les inéligibilités absolues qui interdisent de se présenter sur l'ensemble du territoire, des inéligibilités relatives qui empêchent certains hauts fonctionnaires dans toute circonscription comprise dans le ressort territorial de leur compétence.

Tout d'abord, concernant les inéligibilités absolues, ne peuvent être élus conseillers municipaux et régionaux :

- Les individus déchus de leurs droits civiques et politiques
- Les incapables majeurs
- Ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour détournement des deniers publics
- Ceux qui se trouvent dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévu par les lois de décentralisation de 2002 et 2005.

Ensuite, concernant les inéligibilités relatives, ne peuvent être élus conseillers municipaux et régionaux :

- Les comptables des deniers publics ;

- Le commissaire de la République et ses adjoints et les chefs d'arrondissements ;
- Les membres du Conseil Constitutionnel, les magistrats des tribunaux ;
- Les fonctionnaires des services de police nationale, de la protection civile, de la gendarmerie et de l'armée nationale ;
- Les trésoriers généraux et les inspecteurs généraux de l'État ;
- Les fonctionnaires responsables du département de la décentralisation ;
- Les secrétaires généraux des ministères ;
- Les directeurs des établissements publics et parapublics

Ces fonctionnaires sont inéligibles pendant la durée de leur activité car, ainsi, on évite les pressions sur les électeurs que pourrait permettre la candidature de personnalités influentes dans la circonscription. Ces cas d'inéligibilités relatives ne doivent pas être confondus avec les cas d'incompatibilité. Dans la première hypothèse, il est interdit d'être candidat pendant l'exercice de la fonction, dans la seconde le candidat élu devra choisir entre son mandat et une autre fonction désignée par un texte.

L'incompatibilité n'empêche donc pas de se présenter à l'élection et d'être élu, mais une fois muni de son mandat, l'élu municipal ou régional doit choisir, dans un délai d'un mois, entre celui-ci et la fonction ou le mandat qu'il exerçait avant son élection. En cas de silence, il est réputé avoir opté pour ses fonctions électives comme le prévoient les dispositions de l'ordonnance du 19 décembre 1977 portant réglementation du non-cumul des traitements des fonctions administratives ou électives.

Aussi, le mandat de membre de conseiller local est-il incompatible avec l'exercice de celui de député à l'assemblée nationale et les fonctions de ministre. La volonté du législateur a été là aussi d'interdire le cumul des mandats nationaux et locaux (une tradition de la vie politique française) afin d'encourager l'émergence d'une élite politique locale.

Le mandat de membre de conseil communal (idem pour le membre du conseil régional) est également incompatible avec les fonctions d'agent de concession de service public de cette circonscription ou de président du conseil d'administration d'une société d'économie mixte dans laquelle celle-ci détiendrait plus de 30% du capital²⁴⁹.

Le problème de l'incompatibilité avait fait l'objet d'un débat au sein de l'assemblée nationale, le 26 janvier 2006, lors du vote de la loi 2006 portant modification de la loi 2002

²⁴⁹ Article 30 de la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti.

(présentée en procédure d'urgence) et notamment son article 16 qui avait fait l'objet de plusieurs amendements. Les parlementaires avaient envisagé dans un premier temps que seul « *le mandat du président de l'assemblée régionale est incompatible avec les fonctions des députés et des ministres* » avant d'abandonner en laissant la version actuelle. Un député contre les modifications portées aux statuts des régions a proposé un amendement non retenu par l'assemblée qui consistait à ce que « *les députés puissent, comme chaque citoyen, prétendre se présenter sur une liste régionale pour contribuer au développement de la région de son appartenance si on veut réellement, à l'instar de ces élections, instaurer une vraie politique de la décentralisation*. Et d'ajouter, « *dans nos régions les ressources humaines sont limitées. On ne va pas adopter des lois, créer des institutions rien que pour la forme, pour prétendre que nous avons mis en œuvre la décentralisation, et dire que les assemblées régionales sont constituées. Les choses ne vont pas se réaliser par le biais d'un bâton magique* ».

Les parlementaires ont eu la sagesse d'adapter le nouveau texte aux dispositions de la loi 2005 portant sur le statut de Djibouti et ont pu ainsi éviter une différence de traitement entre les élus de Djibouti et ceux des régions concernant le cumul de mandat national et local.

Enfin, le droit électoral municipal et régional établit des conditions relatives à la déclaration de candidature pour chaque liste de candidats aux élections locales. En effet, le responsable de chaque liste ou son mandataire doit verser auprès du trésor public, pour le compte de l'ensemble des candidats qui y sont inscrits et au profit de la circonscription concernée, un cautionnement de 250 000 FD. Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

2) Le mode de scrutin aux élections locales

Le mode du scrutin est innovant dans la mesure où le législateur a concilié dans un même mode de scrutin de liste à deux tours, les avantages du scrutin majoritaire, assurant l'existence d'une véritable majorité au sein des conseils municipaux et régionaux, et ceux de la représentation proportionnelle permettant la représentation dans les conseils locaux des différentes opinions de la population.

Des listes comprenant autant de noms que de sièges à pourvoir, sont proposées à l'électeur qui doit donc en choisir une pour laquelle il vote « sans panachage ni vote

préférentiel »²⁵⁰. Si, au premier tour, une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés et que cette majorité est supérieure ou égale à 25 % des électeurs inscrits, elle se voit attribuer la moitié des sièges à pourvoir arrondie à l'entier supérieur.

Ensuite, les sièges non pourvus sont attribués à la représentation proportionnelle (R.P) avec utilisation de la plus forte moyenne, étant précisé que la répartition intervient entre toutes les listes, y compris celle qui dispose déjà de la majorité des sièges, à l'exclusion cependant des listes n'ayant pas obtenu 5 % au moins des suffrages exprimés. Et si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrage. En cas d'égalité de suffrage, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur la liste²⁵¹.

A défaut de liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, un second tour a lieu au troisième vendredi suivant celui du premier tour. Pour qu'une liste ait le droit de se présenter à ce second tour, elle doit avoir obtenu au premier tour un nombre de voix au moins égal à 10 % des suffrages exprimés. Les listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié. Les candidats ayant figuré sur une liste au premier tour ne peuvent figurer au second que sur une autre liste restée en lice. Le choix de la liste sur laquelle ils sont inscrits au second tour est notifié au ministre de l'intérieur et de la décentralisation par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour²⁵².

En revanche, la loi ne précise pas la répartition des sièges à l'issue du second tour et malgré le silence du texte, un haut cadre du ministère de l'intérieur n'a pas hésité pas à affirmer en mars 2006, concernant le mode de calcul pour gagner au second tour, que « *la proportionnelle intégrale s'appliquerait à savoir que chaque liste aura en proportion de son score un nombre de sièges équivalents* »²⁵³.

²⁵⁰ Article 10 des lois de 2002 et de 2005.

²⁵¹ Article 12 des lois précitées

²⁵² Articles 13, 14 et 15 des lois de 2002 et de 2005).

²⁵³ Abdoulnasser awaleh, ancien conseiller technique du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, entretien à la revue « la cité », 2006, p.8.

Finally, this interpretation, legally contestable, of articles 11 of the laws of 2002 and 2005, has been abandoned - to the great regret of the candidates of the minority lists in the first round who hoped to obtain more seats in the second - and the same provisions relating to the election of elected members in the first round have been applied.

After the election, it is attributed to the list which has obtained the largest number of votes a number of seats equal to half the number of seats to be filled, rounded, if necessary, to the next higher integer. And if several lists have the same average for the attribution of the last seat, this one goes to the list which has obtained the largest number of votes. In case of equality of votes, the seat is attributed to the oldest of the candidates susceptible of being proclaimed elected. The seats are attributed to the candidates in the order of presentation on the list. The lists which have not obtained 5 % of the votes expressed are not admitted to the distribution of seats.

3) Le cas spécifique du conseil de Djibouti

The modalities of election of the members of the council of Djibouti are fixed, on the one hand, by the provisions of article 49 of the law of 2005 concerning the statute of the city of Djibouti, and, on the other hand, by the decree n°2006-0104/PR/MID of 12 April 2006.

According to article 49 of the law, the council of Djibouti is composed of members elected in their own midst by secret ballot and by the communal councillors in proportion to:

- 5 representatives for the commune Ras-Dika
- 20 representatives for the commune Boulaos
- 10 representatives for the commune Balbala

The election of the representatives of the communes to the council of the city of Djibouti takes place at the first session of the communal council convened by the authority of tutelage. After two rounds of the ballot if no candidate has obtained an absolute majority, a third round is organized and it is the candidate who has obtained the largest number of votes who is elected.

Moreover, the provisions of the decree²⁵⁴ also specify the modalities of elections of the members of the council of Djibouti.

The vote is personal and secret. Each member receives the complete list of members of the commune and ticks in front of the names of the persons he wishes to send to the Council of Djibouti before introducing it into the urn prepared for this purpose. It can be demanded aux

²⁵⁴ From the 4th Friday following the Friday of the last elections and within a period which cannot exceed 10 days, the representatives of the different communes, on the summons of the Minister of the Interior and of Decentralization, meet simultaneously to elect their respective representatives to the Council of Djibouti.

membres de la commune d'établir sur un bulletin vide les noms des membres de leur choix. Dans tous les cas, quelles que soient les modalités de vote choisies, la liste cochée ou le bulletin dûment rempli doit être glissé dans une enveloppe avant de loger au fond de l'urne. Après comptabilisation des voix recueillies par chacun des membres, il est retenu les candidats réunissant autour de sa personne la majorité absolue des voix. Pour les sièges vacants, il est organisé un deuxième tour dans les mêmes conditions que le 1er tour. Si au second tour, il reste encore des sièges à pourvoir, il va être procédé à un troisième tour à l'issue duquel les candidats ayant obtenu les plus grands nombres des voix sont déclarés

Enfin, à la lecture des dispositions de l'article 49 de la loi de 2005, on remarque qu'il existe une contradiction avec le décret du 6 novembre 2005 fixant le nombre des conseillers régionaux et communaux. En effet, l'article 1 de ce décret dispose que la commune de Ras-Dika compte quatre conseillers alors que l'article 49 fixe à cinq le nombre de représentants de cette commune au conseil Djibouti. Cette contradiction entre la loi et le décret a abouti à la mise en place, dans cette commune de Djibouti-ville, d'une assemblée délibérante composée de quatre conseillers.

La nouvelle loi rectificatrice de 8 décembre 2011 a apporté de précisions avec la modification de l'article 6 de la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti qui dispose dans son alinéa 2 que «le conseil communal est composé de neuf (9) élus au minimum. Par conséquent les élus de la commune Rasdika passent de quatre à neuf élus.

B) l'élection des exécutifs locaux

Les exécutifs procèdent d'une élection indirecte puisqu'ils sont toujours élus par l'assemblée délibérante. On distingue les exécutifs municipaux (présidents des conseils communaux et maire du conseil de Djibouti) des exécutifs régionaux (présidents et secrétaires exécutifs des conseils régionaux) et enfin, on étudiera le cas particulier des élections provoquées suite à la démission, décès ou mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif local.

1) L'élection des exécutifs municipaux

La loi de 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti instaure deux niveaux de municipalités.

Tout d'abord, elle institue les trois communes de Ras-Dika, Boulaos et Balbala, avec chacune à leur tête un président et un vice-président élus par les assemblées délibérantes. La loi ne précise pas les modalités techniques de leur élection.

D'autre part, la loi met en place le conseil de Djibouti avec à sa tête le maire, élu parmi les membres du conseil. Le maire est élu au scrutin uninominal majoritaire à trois tours : le candidat qui réunit sur son nom le plus de voix remporte le scrutin. Si aucun candidat n'a pas obtenu cette majorité, 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 de voix au deuxième tour entre les candidats les mieux placés, il est 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 est déclaré élu. En outre, une fois élu, le maire forme son bureau en désignant ses deux adjoints parmi les membres du conseil. Enfin, le maire peut faire appel à des personnalités expérimentées dans l'administration publique en dehors du conseil de Djibouti-ville, pour servir son cabinet²⁵⁵.

2) L'élection des exécutifs régionaux

Les dispositions de la loi de 2002 portant décentralisation et statut des régions instituent deux types d'exécutifs à la tête du conseil régional. Il y a d'une part, le président du conseil régional qui est élu par l'assemblée délibérante, et d'autre part, le secrétaire exécutif régional. Ce dernier a été supprimé par la loi rectificatrice de 8 décembre 2011.

Le président est élu par les membres de l'assemblée régionale, lors de sa première réunion. L'assemblée régionale présidée par son doyen d'âge, les deux plus jeunes membres faisant fonction de secrétaires, élit le président de l'assemblée au scrutin secret à la majorité absolue des membres de l'assemblée présents, et ce, en conformité des dispositions de l'article 46 de la présente Loi. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours du scrutin, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de voix, l'élection est acquise au bénéfice du candidat le plus âgé. Le bureau est composé de quatre à neuf membres y compris le président.

Le nombre des membres du bureau est arrêté par l'assemblée régionale lors de la première réunion qui suit l'élection de l'Assemblée. Le président d'une assemblée régionale est élu pour la durée du mandat de l'assemblée qui est habituellement de 5 ans²⁵⁶.

Immédiatement après l'élection du président et sous sa présidence, l'assemblée arrête la composition de son bureau ainsi que le nombre de postes de vice-présidents sans que celui-

²⁵⁵ Article 77 de la loi portant statut de la ville de Djibouti.

²⁵⁶ Article 38 de la loi précitée.

ci puisse être supérieur au tiers des membres du bureau. L'élection des membres du bureau a lieu dans l'ordre aux mêmes conditions que l'élection du président.

Le fait que le président et le bureau du conseil régional soient élus parmi les membres du conseil ne signifie pas pour autant que tous les membres de ce conseil soient éligibles. En effet, il existe des inéligibilités spéciales : un conseiller régional n'ayant pas atteint l'âge de 35 ans ne peut pas se présenter au poste du président ou vice-président du conseil régional. Ces inéligibilités spéciales ne sont pas prévues par la loi 2005 pour les exécutifs des conseils municipaux des communes de Djibouti-ville. De même, un conseiller ne peut être élu au bureau lorsqu'il est agent salarié du président du conseil régional.

Avant la nouvelle réforme de la loi du 8 décembre 2011 supprimant le poste de secrétaire exécutif, le président de l'assemblée régionale faisait appel au chef de file de la liste ayant obtenu la majorité des sièges à l'assemblée régionale à l'effet de former un exécutif régional. Le secrétaire exécutif régional choisissait ses secrétaires régionaux pour les domaines d'intervention de la région. La liste des membres de l'exécutif régional était communiquée au président de l'assemblée régionale. L'assemblée régionale, par la voix de son président, après vote d'investiture, proclamait solennellement la formation de l'exécutif régional responsable devant elle²⁵⁷.

Cette cohabitation entre un président doté d'une fonction politique de représentation et un secrétaire exécutif à la tête du conseil régional, risquait d'être conflictuelle et c'est pour cette raison que la nouvelle réforme a laissé un seul exécutif à la tête du conseil régional à savoir le président du conseil régional.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article 64 et notamment son alinéa 2 issu de la loi rectificatrice de 2006 qui stipule que « le président de l'assemblée peut faire appel à des personnalités expérimentées dans l'administration publique en dehors de l'assemblée », a fait l'objet d'un débat à l'assemblée nationale concernant son interprétation. En effet, un député avait interpellé le ministre de l'intérieur et de la décentralisation en ces termes : « *en ce qui concerne l'article 64, il est dit que le président peut désigner comme secrétaire exécutif des personnes non membres des assemblées régionales. Cela aussi, monsieur le ministre, je trouve anormal* ». Le ministre a finalement précisé que le fait de faire appel à des

²⁵⁷ Ancien article 64 de la loi 2002.

personnalités expérimentées ne concernait pas la formation du bureau mais plutôt l'organisation administrative.

Enfin, cet article a fait encore une fois l'objet de modification par la loi du 8 décembre 2011 qui stipule désormais que « le président de l'assemblée est assisté par un bureau élu en même temps et pour la même durée que lui au sein du conseil. Le bureau régional doit refléter les différentes sensibilités sociopolitiques de la région ».

3. Les hypothèses d'élection anticipée de l'exécutif local

Le président du conseil municipal (Ras-dika, Boulaos, Balbala) peut être démis de ses fonctions à la majorité absolue par les membres du conseil communal. Par conséquent, le conseil procède à de nouvelles élections dont les modalités ne sont pas précisées par la loi.

En ce qui concerne le président du conseil régional, le nouvel article 39, alinéa 5 de la loi 2006 prévoit qu'en cas d'absence, de démission, de suspension, de décès, d'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités ou toute autre empêchement, le président de l'assemblée est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par le premier vice-président. Toutefois, en cas de destitution, de démission ou de décès du président de l'assemblée, celle-ci doit être convoquée par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation pour élire un nouveau président dans un délai d'un mois.

La deuxième hypothèse résulte de la mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée locale. En effet, le législateur djiboutien a transposé dans le droit positif local le mécanisme de droit constitutionnel français relatif aux relations entre le pouvoir exécutif (gouvernement) et le pouvoir législatif (assemblée nationale) en prévoyant la mise en jeu de la responsabilité de l'exécutif local face à son assemblée.

L'article 78 de la loi 2005 prévoit la possibilité pour la maire du conseil de Djibouti d'engager sa responsabilité devant l'assemblée sur le vote de la totalité de son projet. Et en cas de rejet du texte, la démission de l'exécutif (maire et ses adjoints) devient inéluctable. Par conséquent, le représentant de l'Etat est chargé de procéder à une nouvelle convocation pour l'élection d'un nouvel exécutif selon les mêmes modalités que l'article 77 précité.

Le même mécanisme était prévu par l'article 65 de la loi 2002 portant décentralisation et statut de régions, concernant le secrétariat exécutif. Or, la nouvelle réforme de la

décentralisation par la loi du 8 décembre 2011 ne mentionne plus la mise en jeu de la responsabilité du président du conseil régional devant son assemblée.

Enfin, il faut noter qu'il est difficile que ce mécanisme puisse aboutir compte tenu de la configuration du mode de scrutin qui donne la possibilité à un exécutif local d'être à la tête d'une majorité qui lui est acquise et lui permet de faire voter facilement des projets des délibérations.

Paragraphe 2 : Le fonctionnement et les attributions des collectivités décentralisées

L'administration d'une collectivité territoriale repose essentiellement sur deux piliers politiques : un organe délibérant de composition collégiale, le conseil, et un organe exécutif dont les dénominations juridiques varient suivant la nature de la collectivité locale. Dans le cas de Djibouti, l'organe délibérant est le conseil communal/conseil de Djibouti et au niveau des cinq régions de l'intérieur, le conseil régional. L'exécutif est confié par la loi au président du conseil communal, régional et au maire de la ville de Djibouti.

Dans beaucoup de pays, le maire est l'organe exécutif de la commune. Il peut déléguer certaines de ses fonctions aux adjoints. Cette approche renforce la grande tendance amorcée dès le début des mouvements de décentralisation et qui s'est généralisée au cours des trois dernières années²⁵⁸. Il s'agit du déplacement du centre du pouvoir municipal des conseils vers la municipalité, et au sein de la municipalité, vers le maire.

Cette pratique, il est vrai observée en d'autres continents, n'est-elle pas un dévoiement de la démocratie locale autant qu'une déviation de fait de la constitution ? La plupart des constitutions disposent, en effet, selon des formules variables, que les collectivités locales sont administrées par des conseils élus. L'institution du maire n'est mentionnée nulle part dans les constitutions africaines. C'est le conseil qui est la seule institution constitutionnellement reconnue. Le maire, et tout l'exécutif municipal ou régional doivent lui être soumis²⁵⁹.

L'analyse de l'organisation et compétences des organes délibérants (**A**) ainsi que celles des exécutifs locaux (**B**) est très importante afin de comprendre leur fonctionnement.

²⁵⁸ Partenariat pour le développement municipal, *ibid*, p.37.

²⁵⁹ *Idem*.

A) L'organisation et les attributions des assemblées locales

Selon l'article 86 de la Constitution, les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus. Il s'agit pour la ville de Djibouti des trois conseils municipaux ainsi que le conseil de Djibouti, et au niveau des régions de l'intérieur, des cinq conseils régionaux.

Le conseil municipal est composé de conseillers élus au suffrage universel direct, suivant un régime électoral étudié dans le chapitre précédent et qui est le même pour les trois communes de la ville de Djibouti. C'est l'organe collégial et délibérant de l'administration communale qui règle par ses décisions les affaires entrant dans la compétence de celle-ci. Selon les dispositions de l'article 2 de la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti, la ville de Djibouti comprend trois communes :

- La commune dénommée «Ras-Dika» dont le territoire correspond à celui du 6ème Arrondissement,
- La commune appelée «Boulaos» recouvre l'ensemble des territoires de premier, deuxième et troisième arrondissement,
- Et la commune dite «Balbala» sous le nom duquel se regroupent les territoires du 4ème et du 5ème arrondissement.

La délimitation de ces trois communes est reprise en détail dans l'arrêté n°2003-0278/PR/MID du 9 avril 2003.

Le nombre des conseillers municipaux était auparavant fixé par le décret n°2005-0181/PR/MID du 6 novembre 2005 avec la répartition suivante pour les premières élections régionales et communales de mars 2006 :

		Inscrits	Conseillers
Djibouti-Ville	Commune Ras-dika	3906	4
	Commune Boulaos	71406	71
	Commune Balbala	29206	29
	TOTAL	104518	104

Actuellement, suite à la refonte des listes électorales de 2007 et l'adoption de la loi du 8 décembre 2011 portant modification de la loi 2002, le nombre des conseillers dans les différentes communes est le suivant :

		Inscrits	Conseillers
Djibouti-Ville	Commune Ras-dika	2892	9
	Commune Boulaos	57425	56
	Commune Balbala	43794	43
	TOTAL	104111	108

Le conseil de Djibouti-ville est composé par des représentants des différentes communes proportionnellement à leur taille. En effet, l'assemblée délibérante de la capitale compte trente cinq élus : cinq de la commune de Rasdika, dix de la commune de Balbala et vingt de la commune de Boulaos. A sa tête un maire élu par ses membres, le conseil de Djibouti constitue la véritable assemblée délibérante de la ville de Djibouti car la loi lui attribue un fonctionnement et des compétences plus élargies par rapport aux trois autres communes de la capitale.

Concernant les conseils régionaux, c'est la loi n°174/AN/02/4^{ème} L du 7 juillet 2002 modifiée par la loi de 2006 et celle du 8 décembre 2011, qui crée et met en place la cadre juridique de la collectivité régionale. Dotée de la personnalité morale de droit public, elle s'administre librement par des conseils élus au suffrage universel direct.

L'article 2 dispose qu'il est créé en République de Djibouti cinq collectivités territoriales régionales dénommées : Régions d'Arta, d'Ali Sabieh, de Dikhil, d'Obock et de Tadjourah dotées de la personnalité morale, de droit public et de l'autonomie financière.

Par ailleurs, le nombre des conseillers régionaux était auparavant fixé par le décret n°2005-0181/PR/MID du 6 novembre 2005 avec la répartition suivante pour les premières élections régionales et communales de mars 2006 :

	Inscrits	Conseillers
Région d'Ali-Sabieh	19 927	20
Région d'Arta	9 389	09
Région de Dikhil	32 637	33
Région de Tadjourah	22 256	22
Région d'Obock	15 880	16
TOTAL	100089	100

Actuellement, suite à la refonte des listes électorales de 2007 et l'adoption de la loi du 8 décembre 2011 portant modification de la loi 2002, le nombre des conseillers dans les différentes régions est le suivant :

	Inscrits	Conseillers
Région d'Ali-Sabieh	11 877	12
Région d'Arta	6476	09
Région de Dikhil	16 240	16
Région de Tadjourah	15 078	14
Région d'Obock	8584	9
TOTAL	58 255	60

La loi attribue à ces assemblées municipales et régionales délibérantes un mandat, et des compétences propres.

1) Le mandat des assemblées délibérantes

Le conseil municipal ou régional est élu pour cinq ans et sauf décision contraire du législateur, l'élection se déroule au mois de mars et les premières élections ont eu lieu en mars 2006. Pour le renouvellement du mandat des élus locaux, l'élection a eu lieu au mois de janvier pour le premier tour et pour le second tour, le 10 février 2012.

Diverses péripéties juridiques peuvent écourter le mandat de l'élu local dans son entier, ou des conseillers pris individuellement.

D'abord, le conseil municipal ou régional peut être dissous par décret motivé pris en conseil des ministres (donc signé par le Président de la république). Cette décision, qui doit être prise avec prudence par le Gouvernement car elle constitue une atteinte portée par l'Etat à la démocratie locale, tire les conséquences de l'impossibilité dans laquelle se trouve le conseil municipal ou régional d'exercer correctement ses fonctions, notamment dans les hypothèses où il se trouve complètement paralysé par des dissensions internes.

Ensuite, le mandat de cinq ans peut être écourté lorsque le conseil constitutionnel annule pour irrégularité l'élection d'un conseil municipal ou régional. Il en est de même,

enfin, lorsque le mandat du conseil est écourté par une démission de tous ses membres en exercice.

Dans ces trois hypothèses, des élections doivent être organisées dans les trois mois qui suivent, sauf lorsque le renouvellement général de l'assemblée est prévu dans les six mois.

Durant ces périodes transitoires relatives à la dissolution, annulation de l'élection, ou démission, la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti ne précise pas l'autorité chargée d'administrer les communes. En revanche, pour les conseils régionaux, Il a fallu attendre la loi du 8 décembre 2011 pour apporter des éclaircissements. En effet, la nouvelle rédaction de l'article 36 prévoit, en cas d'une démission de tous les conseillers régionaux dans la période de six mois précédant le renouvellement général des conseils régionaux, la mise en place d'une délégation spéciale par décret présidentiel pour gérer les affaires courantes mais aussi pour prendre des mesures conservatoires et à la recherche des solutions aux affaires dont l'urgence est avérée. La loi précise qu'aucun membre du conseil régional dissout ne peut faire partie de la délégation spéciale et que cette dernière, présidée par le représentant de l'Etat ne peut :

- aliéner ou échanger des propriétés de la région
- augmenter l'effectif budgétaire
- créer des services publics
- voter des emprunts

Le conseil municipal ou régional se réunit au moins une fois par trimestre. Toutefois, depuis la nouvelle rédaction de l'article 42 par loi rectificatrice du 8 décembre 2011, les conseillers régionaux se réunissent au moins deux fois par trimestre en session ordinaire. Mais des réunions plus fréquentes peuvent être provoquées par le maire de la ville de Djibouti, par le représentant de l'Etat, ou par le tiers des membres du conseil.

C'est au président du conseil municipal ou régional qu'il appartient de convoquer le conseil. Il doit le faire au moins quatre jours avant celui de la réunion. Ce délai peut être abrégé à deux jours en cas d'urgence. La convocation est adressée au domicile personnel des conseillers en indiquant l'ordre du jour de la séance.

Un quorum de deux tiers de membres en exercice est fixé par les lois de décentralisation. Cependant, *quand après une première convocation régulièrement faite, celle-ci ne s'est pas réunie en nombre suffisant, la délibération prise après une seconde*

convocation à quatre (4) jours au moins d'intervalle est valable quel que soit le nombre de conseillers présents. Par ailleurs, un conseiller empêché d'assister à une réunion du conseil municipal peut donner mandat à un autre collègue : mais personne ne peut être porteur de plus d'un mandat.

Les séances de l'assemblée sont présidées par le président du conseil municipal ou régional et se tiennent au siège de la circonscription. Elles sont publiques, à moins que, sur la demande de trois membres ou du président de l'assemblée, le conseil n'ait décidé, par vote à main levée et sans débat, de se réunir à huit clos. Aussi, les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres de l'Assemblée²⁶⁰. La loi n'évoque pas les contours juridiques de ce recours au huit clos par le conseil municipal. Dans la pratique, les convocations des conseillers municipaux et régionaux ne sont pas adressées à leurs domiciles et les séances sont toujours à huit clos.

Les votes, qui ont lieu à main levée et au scrutin public, sont acquis à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de partage, le président du conseil municipal ou régional a voix prépondérante, sauf dans les scrutins secrets.

2) Les compétences des collectivités décentralisées

Les lois de décentralisation distinguent les compétences des conseils municipaux, du conseil de Djibouti-ville, et des conseils régionaux.

a) Les compétences des conseils municipaux

Les dispositions régissant les compétences des conseils municipaux de la ville de Djibouti figurent aux articles 32, 33 et 34 de la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti et au titre III du décret du 3 mai 2007 portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le conseil communal donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription. Il gère de manière autonome sur délégation du Conseil de Djibouti :

- les équipements sociaux, culturels et sportifs de la circonscription ;
- les marchés publics ;
- la voirie ;

²⁶⁰ Article 41 de la loi 2005 portant statut de la ville de Djibouti.

- l'occupation du domaine public.

On peut noter concernant ce dernier point l'absence, dans les lois de décentralisation, de définition du domaine public et privé qui est pourtant contenue dans l'article 12 du décret du 4 août 1979 (abrogé) fixant la réglementation relative aux attributions, au fonctionnement et à l'administration des municipalités. « *Le domaine public de la municipalité comprend les voies publiques, les places, rues et passages, les fontaines et égouts et toutes portions de la circonscription non susceptibles de propriété privée comprises dans les limites de la circonscription et ne faisant pas partie du domaine public ou privé de l'État. Peuvent faire partie du domaine privé les édifices bâtiments affectés aux services municipaux. En font partie les immeubles acquis ou provenant de dotations ou des concessions légalement consenties ou autorisées* ».

Par ailleurs, le conseil communal doit être consulté sur toutes les affaires les concernant : vote des impôts, choix des investissements.

Enfin, les dispositions des articles 29 et suivants du décret précité précisent les compétences qui sont transférées aux communes de Djibouti sur délégation du conseil de Djibouti. Il s'agit notamment de l'action économique, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé de la population et de l'action sociale, la jeunesse, le sport et les loisirs etc...

b) Les compétences du conseil de Djibouti

Le Conseil de Djibouti est l'organe principal de la ville de Djibouti et règle par ses délibérations les matières qui lui sont expressément reconnues par la loi 2005 portant statut de la ville de Djibouti. En effet, la loi de 2005 distingue dans son article 52, les compétences propres du conseil et les compétences sur lesquelles le conseil ne donne qu'un avis.

D'abord, en termes de compétences réellement décisives, les attributions du conseil de Djibouti sont les suivantes :

- les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti ;
- les budgets et comptes des conseils communaux et du Conseil de Djibouti ;
- la Protection de l'environnement ;
- la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissements dont la gestion sera progressivement transférée au Conseil de Djibouti ;

- l'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti;
- la création et le mode de gestion des services du Conseil et la gestion du personnel ;
- la gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti ;
- la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti
- l'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi ;
- la coopération et le jumelage avec d'autres collectivités.

Ensuite, dans des nombreux cas, le conseil de Djibouti ne dispose que de la possibilité d'émettre un avis. Il s'agit notamment de la constitution des dossiers d'état civil, des inscriptions aux examens, de la gestion des dispensaires et pharmacie communautaire etc....

Enfin, le titre II (art.17 au 26) du décret du 3 mai 2007 portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales précise les contours juridiques de ces transferts en reprenant notamment dans son article 17 les dispositions de l'article 52 de la loi citée ci-dessous. Les dispositions de ce titre énumèrent les compétences transférées suivantes :

- L'environnement et la gestion des ressources naturelles : la collecte au niveau local des ordures ménagères).
- Planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat : l'aménagement et la viabilisation des espaces habitables et de la voirie urbaine etc...
- La santé, la population et l'action sociale : la gestion et l'entretien des centres de santé urbains etc...
- La jeunesse, les sports, les loisirs et les fêtes : la promotion et l'animation du sport et des activités de loisirs etc...
- La culture et la promotion des langues nationales : la promotion et le développement des activités culturelles etc...

Cependant, les compétences effectivement transférées concernent l'Etat civil (actes de naissances, de décès, fiche individuelle d'état civil). En effet, une cérémonie de transfert de compétences a eu lieu le 18 mars 2008 entre d'une part, le maire et le préfet de la ville de Djibouti et d'autre part, entre le maire et le directeur de la population. Or, dans la pratique, les services de la mairie ne délivrent que les actes des naissances ; la délivrance des autres documents relevant toujours des services du ministère de l'intérieur.

c) Les compétences du conseil régional

Comme le conseil de Djibouti, le conseil régional vote son règlement intérieur qui doit lui permettre de se donner des règles propres de fonctionnement interne dans le respect des dispositions législatives. Aussi, l'assemblée régionale règle par ses délibérations les affaires de la région. Ainsi, les compétences de l'assemblée régionale recouvrent tous les domaines de la vie régionale à l'exception des fonctions régaliennes de l'Etat telles que la défense nationale, la diplomatie internationale, la monnaie, la justice, la fiscalité nationale, et la sécurité nationale.

Par ailleurs, le conseil régional est associé à la mise en place et au suivi des compétences énumérées à l'article 58 issu de la loi 2006 modifiant celle de 2002, à savoir : éducation nationale, santé publique, emploi,...etc. Selon le nouvel article 32 issu de la loi 2006, il gère également de manière autonome sur délégation de l'assemblée régionale les équipements sociaux, culturels et sportifs de la région, les marchés publics, la voirie...

Enfin, le titre I (art.8 à 16) du décret du 3 mai 2007 portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales est venu préciser les contours juridiques de ces transferts. Les dispositions de ce titre énumèrent les compétences transférées suivantes :

- Développement économique
- L'environnement et la gestion des ressources naturelles
- Planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat
- La santé et l'action sociale

Comme pour le conseil de Djibouti, le conseil régional ne délivre à ce jour que les actes de naissances. Aussi, en matière de voirie, malgré le transfert de cette compétence aux collectivités décentralisées, l'Etat a créé par une loi du 8 février 2007 un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dénommé « office de la voirie de Djibouti » et mis sous la tutelle de la ville de Djibouti. L'Office de la Voirie de Djibouti (OVD) est chargé de la collecte, du ramassage, du traitement et de l'élimination (mise en décharge, incinération, etc. ...) des ordures ménagères. Il peut être également confié à l'OVD le ramassage, le transport et la destruction des déchets spécifiques. Il s'occupe de la propreté, de l'embellissement et de l'adressage de la ville de

Djibouti. Il entretient les espaces verts, les ronds-points, les carrefours et les aires publiques de repos situés à Djibouti.

Un décret d'application publié le 26 mars 2007 fixe les modalités de fonctionnement du conseil d'administration et de l'organisation de l'Office de la Voirie de Djibouti. Le décret établit notamment les attributions et l'organisation administrative et financière de l'établissement. Ce dernier est dirigé par un directeur nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre en charge de la décentralisation, après avis du conseil d'administration. Le conseil d'administration qui règle par ses délibérations les affaires de l'établissement comprend dix membres dont les trois présidents des communes de Djibouti ainsi que le maire qui le préside.

B) Les compétences des exécutifs locaux

L'exécutif local est un organe issu du conseil municipal ou régional, c'est-à-dire élu par le conseil. Il a une compétence d'attribution qui est fondée sur une définition limitative prévue par les lois de décentralisation. L'exécutif local, notamment le maire, est responsable devant l'assemblée. Par conséquent, cette dernière dispose de la possibilité lui permettant de le contraindre juridiquement à une démission suite à un désaveu.

En revanche, l'exécutif local ne peut pas dissoudre l'assemblée locale et en cas de mauvais rapports entre les deux organes, liés au fait que l'exécutif a perdu la majorité au sein du conseil, c'est au gouvernement qu'il appartient, de dissoudre le conseil.

1) L'exécutif du conseil communal

L'exécutif est composé d'un président et d'un vice-président élus par l'assemblée communale. L'exécutif du conseil, bien que la loi ne précise pas les modalités de son élection, est élu par le conseil municipal en son sein, et pour la durée du mandat du conseil qui est habituellement de 5 ans. Toutefois, son mandat peut naturellement être interrompu par la démission, le décès, pertes de droit civique ou lorsqu'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilités ou inégalités prévues par la loi. En outre, le président ou le vice-président du conseil peut être démis de ses fonctions, à la majorité absolue, par les membres du conseil communal.

Le président convoque et préside les réunions trimestrielles du conseil communal. Il dispose seul du pouvoir de police au sein de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur général en est immédiatement saisi. (Article 42 de la loi 2005).

Le président dispose aussi, conformément à l'article 45 de la loi précitée, des pouvoirs propres en matière de :

- Constitution du dossier de l'état civil ;
- Avis sur les autorisations de construire ;
- Avis sur les inscriptions des élèves, l'entretien des locaux scolaires et le déroulement des examens au niveau du primaire et du collège ;
- Gestion du budget et du personnel de la commune ;
- Présidence du tribunal coutumier au 1^{er} degré.

Il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à son vice-président ou à toute personne appartenant au bureau.

2) L'exécutif du conseil de Djibouti : le maire et les adjoints.

a) Les attributions du maire

Le maire est élu par le conseil, selon des modalités prévues par la loi 2005 et choisit ses deux adjoints parmi les membres du conseil. Le mandat du maire peut être interrompu pour plusieurs raisons prévues par l'article 81 de la loi 2002 à savoir : la démission, le désaveu de l'assemblée, le décès, et enfin l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités prévues par les textes en vigueur. En outre, le maire peut être suspendu, pour une période maximale de trois mois, par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, et il peut être révoqué par un décret présidentiel pris en conseil des ministres.

Le maire convoque et préside les réunions trimestrielles du conseil de Djibouti. Il dispose seul du pouvoir de police au sein de l'Assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le Procureur Général en est immédiatement saisi. (Article 59 de la loi 2005).

En matière des compétences du maire, le législateur lui a attribué un rôle important en le dotant « d'un dédoublement fonctionnel » emprunté au système administratif français. Ce dédoublement permet à une autorité administrative d'agir alternativement pour le compte de deux personnes publiques distinctes : La collectivité territoriale et l'Etat. Le maire du conseil de Djibouti agit tantôt (le plus souvent d'ailleurs) au nom du conseil de Djibouti, et tantôt au

nom de l'Etat. En d'autres termes, il exerce des compétences locales et des compétences étatiques.

Les compétences locales du maire sont naturellement ce qui occupe le plus claire du temps qu'il consacre à l'activité du conseil de Djibouti. On peut en distinguer différentes catégories.

Il y a des compétences que le maire exerce dans une position de totale indépendance vis-à-vis du conseil de Djibouti. Ce sont, si l'on veut, ses pouvoirs propres. Ces pouvoirs propres concernent en première lieu la direction des services de la collectivité et notamment le pouvoir hiérarchique sur le personnel à qui il indique par des instructions comment exécuter leurs tâches ; le maire assure la présidence du conseil d'administration de l'office de la voirie de Djibouti qui est placé sous la tutelle de la ville de Djibouti. Ils concernent, en second lieu, la police administrative de la ville de Djibouti. Ces attributions en la matière sont énumérées à l'article 90 de la loi 2005 :

- la sécurité et la commodité de la circulation dans les rues, places, voies publiques, quais, leur nettoyage, leur éclairage, l'enlèvement des encombrements, la réparation et la démolition des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien jeter ou exposer qui puisse par sa chute causer des dommages aux passants ou provoquer des exhalaisons nuisibles ;
- la répression des atteintes à la tranquillité publique telles que disputes, rixes, émeutes, tumultes dans les lieux publics, attroupements, bruits, et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
- le maintien du bon ordre dans les endroits de rassemblement tels que foires, marchés, fêtes et cérémonies publiques, spectacles, jeux, débits de boissons, édifices du culte et tous autres lieux publics ;
- « ... »

Par ailleurs, lorsque l'ordre public est menacé dans la ville de Djibouti, le représentant de l'Etat peut après mise en demeure restée sans effet, se substituer au maire de la ville de Djibouti pour exercer les pouvoirs de police.

Il y a ensuite les attributions exercées en relation avec le conseil de Djibouti. Ces attributions qui sont confiées au maire pour l'exécution des décisions du conseil se trouvent aux articles 85 et 91 de la loi 2005. En effet, l'article 85 prévoit notamment que le maire est chargé à ce titre de :

- l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de la ville de Djibouti ;
- la représentation de la ville de Djibouti dans tous les actes de la vie civile ;
- la réalisation et l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de Djibouti ;
- « »

Par ailleurs, l'article 91 prévoit que le maire de Djibouti est chargé d'exécuter les décisions de l'assemblée et en particulier :

- de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits ;
- de gérer les revenus, de surveiller les établissements publics créés par le Conseil de Djibouti
- de préparer, proposer le budget, et ordonnancer les dépenses
- de diriger les travaux de l'Exécutif ;
- de pourvoir aux mesures relatives à la voirie, à l'hygiène et à l'assainissement ;
- « ... »

On voit bien à partir de l'énumération des attributions contenues dans ces deux articles précités que le maire dispose d'un rôle très important et qu'il est à la fois l'ordonnateur du conseil, le représentant légal de la commune dans les contrats que le conseil de Djibouti décide de passer, le représentant légal du conseil dans les actions en justice, le représentant de la ville de Djibouti dans tous les actes de la vie civile etc...

Enfin, le maire doit, dans l'accomplissement des missions que la loi lui confie, faire preuve de désintéressement. En effet, si ces intérêts « se trouveraient en opposition avec ceux de la ville de Djibouti, le conseil désigne un adjoint, à défaut un autre de ses membres, pour représenter la ville de Djibouti dans les actes de la vie civile.

Les compétences étatiques du maire ont en commun d'être exercées sous l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat ou de l'autorité judiciaire et n'intéressent pas directement, en principe, l'administration du conseil de Djibouti.

Les attributions que le maire exerce au nom de l'Etat sont assez variées. Certaines sont mises en œuvre sous l'autorité et le contrôle hiérarchique du représentant de l'Etat : publication des lois et règlements de l'Etat ; exécution des mesures de sûreté générale ; mais aussi accomplissement des fonctions spéciales attribuées au maire mais qui ne sont pas précisées par la loi. Par ailleurs, « le maire peut faire parvenir directement aux autorités gouvernementales, toutes suggestions ou remarques sur l'organisation et le fonctionnement

des services publics de l'Etat dans la ville de Djibouti. Il en informe le représentant de l'Etat »²⁶¹.

D'autres attributions sont accomplies par le maire, au nom de l'Etat, sous l'autorité du procureur de la république : Le maire est officier d'état-civil et à ce titre il enregistre naissances et décès, délivre des documents d'état-civil ; il est ensuite, bien que la fonction soit très rarement exercée compte tenu du rôle de la gendarmerie nationale à Djibouti ville, officier de police judiciaire et ainsi chargé de constater les infractions à la loi pénale : «... En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur général en est immédiatement saisi²⁶². La loi donne la possibilité au maire d'assurer la présidence du tribunal coutumier au second degré.

b) Les attributions des adjoints

Ils sont au nombre de deux (premier adjoint et deuxième adjoint) et contrairement au maire, ils ne sont pas élus par le conseil de Djibouti mais désignés par le maire. Leurs attributions sont respectivement régies par les articles 97 et 98 de la loi 2005 qui prévoient :

Article 97 : « Sous l'autorité du Maire, le premier Adjoint est chargé :

- des affaires administratives et juridiques ;
- de la gestion des services, de la supervision des organismes personnalisés de la ville de Djibouti ;
- de la police administrative ;
- des affaires politiques, sociales, religieuses, culturelles ;
- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.

En cas d'absence ou d'empêchement du Maire du conseil de Djibouti, le premier Adjoint le remplace dans la plénitude de ses fonctions ».

Article 98 : « Sous l'autorité du maire de la ville de Djibouti le deuxième Adjoint est chargé :

- de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de développement de la ville de Djibouti ;
- de la gestion domaniale et foncière ;
- de la programmation, de la réalisation et de l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de la ville de Djibouti ;

²⁶¹ Article 74 de la loi portant sur la ville de Djibouti

²⁶² Article 59 de la loi 2005.

- de la protection de l'environnement dans la ville de Djibouti ;
- du jumelage et de la coopération avec d'autres collectivités décentralisées ;
- de la gestion financière et de la préparation des marchés publics, baux, contrats et conventions ;
- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.

En cas d'absence ou d'empêchement du maire de la ville de Djibouti et du premier Adjoint, le deuxième adjoint assure l'intérim du maire ».

3) Les compétences des exécutifs régionaux

Avant la loi rectificatrice du 8 décembre 2011, la loi 2002 instituait à la tête des collectivités régionales deux autorités aux fonctions différentes à savoir, le président du conseil régional et le secrétaire exécutif régional. Leurs attributions étaient prévues par les articles 37 et suivants pour le président, et les articles 63 et suivants pour le secrétaire exécutif.

a) Avant la réforme de la loi du 8 décembre 2011

Le président du conseil est élu par l'assemblée régionale en son sein et pour la durée du mandat du conseil qui est habituellement de 5 ans. Toutefois, son mandat peut naturellement être interrompu par la démission, le décès, pertes de droit civique ou lorsqu'il se trouve dans l'un des cas d'incompatibilités ou inégalités prévues par la loi. En revanche, la loi 2002 ne précise pas si le président ou le vice-président du conseil peut être démis de ses fonctions par les membres du conseil régional.

Le président convoque et préside les réunions trimestrielles du conseil régional ainsi que les commissions de l'assemblée régionale. Il dispose seul du pouvoir de police au sein de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le procureur général en est immédiatement saisi²⁶³.

²⁶³ Article 50 de la loi 2002.

Sa responsabilité ne peut pas être engagée devant l'assemblée régionale. Il désigne pour former son bureau, conformément au nouvel article 64 de la loi rectificatrice 2006, le secrétaire exécutif parmi les membres de l'assemblée régionale. Auparavant, selon l'ancienne disposition de l'article 64 de loi 2002, le président de l'assemblée devait faire appel au chef de file de la liste ayant obtenu la majorité des sièges à l'assemblée régionale à l'effet de former un exécutif régional. Cette nouvelle formulation de l'article issu de la loi 2006 pourrait permettre au président, même si dans la pratique les différents conseils régionaux se sont conformés à l'ancienne rédaction, de désigner un membre du conseil régional issu d'une liste minoritaire. En revanche, le législateur précise que le président peut faire appel à des personnalités expérimentées dans l'administration publique en dehors de l'assemblée régionale.

L'exécutif de la collectivité régionale était composé du secrétaire exécutif régional et des secrétaires régionaux²⁶⁴. Comme le maire de la ville de Djibouti, le secrétaire exécutif était responsable devant l'assemblée. Il était assisté dans son action par les secrétaires régionaux qui répondaient de leurs actes devant lui.

Comme pour les attributions du maire, le législateur avait confié, au secrétaire exécutif, des pouvoirs importants en le dotant « d'un dédoublement fonctionnel ». Le secrétaire exécutif agissait tantôt au nom du conseil régional, et tantôt au nom de l'Etat. En d'autres termes, il exerçait des compétences locales et des compétences étatiques.

Il y a des compétences que le secrétaire exécutif exerçait dans une position de totale indépendance vis-à-vis du conseil de régional. C'étaient, si l'on veut, ses pouvoirs propres. Ces pouvoirs propres concernaient la direction et la gestion des services de la collectivité et notamment le pouvoir hiérarchique sur le personnel à qui il indiquait par des instructions comment exécuter leurs tâches. Il était, par ailleurs, l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrivait l'exécution des recettes de la collectivité régionale. En revanche, le nouvel article 70 de la loi rectificatrice de 2006 n'évoque plus le pouvoir de police du secrétaire exécutif de la région.

Il y a ensuite les attributions exercées en relation avec le conseil régional. Ces attributions qui sont confiées au secrétaire exécutif pour l'exécution des décisions de l'assemblée se trouvaient à l'article 66 de la loi 2002.

²⁶⁴ Ancien article 63 de la loi 2002.

En effet, cet article disposait que le secrétaire exécutif régional est chargé d'exécuter les décisions de l'Assemblée et en particulier :

- De conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits,
- De gérer les revenus, de surveiller les établissements publics régionaux,
- De préparer, proposer le budget et ordonnancer les dépenses,
- De diriger les travaux de la collectivité régionale
- De pourvoir aux mesures relatives à la voirie, à l'hygiène et à l'assainissement,
- De souscrire les marchés, de passer les baux de la collectivité régionale dans les formes établies par les lois et règlements,
- De passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, partages, acceptations de dons ou legs, acquisition, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité régionale,
- De représenter la collectivité devant la justice, en demande et en défense,
- Plus généralement de mettre en œuvre toutes les décisions de l'Assemblée régionale dans l'ensemble de son domaine de compétence.

Les attributions que le secrétaire exécutif exerçait au nom de l'Etat étaient diverses. Certaines étaient mises en œuvre sous l'autorité et le contrôle hiérarchique du représentant de l'Etat : publication des lois et règlements de l'Etat ; exécution des mesures de sureté générale ; mais aussi accomplissement des fonctions spéciales attribuées au secrétaire exécutif mais qui ne sont pas précisées par la loi. Il collaborait avec le représentant de l'Etat à l'inscription des électeurs sur les listes de la région.

D'autres attributions étaient accomplies par le secrétaire exécutif, au nom de l'Etat, sous l'autorité du procureur de la république : Le secrétaire exécutif était officier d'état-civil et à ce titre il enregistrait naissances et décès, délivrait des documents d'état-civil.

La loi n'évoque pas clairement quelle est l'autorité locale chargée de pouvoirs de police judiciaire au niveau de la collectivité régionale. Aussi, les attributions des adjoints du président de l'assemblée régionale et du secrétaire exécutif régional n'étaient pas mentionnées mis à part l'hypothèse, prévue à l'article 71 de la loi, où le secrétaire exécutif pouvait déléguer par arrêté l'exercice d'une partie de ses attributions.

b) Après la réforme de la loi du 8 décembre 2011

Critiqué par la doctrine et par certains élus, le bicéphalisme à la tête des collectivités régionale a été abandonné par la nouvelle loi qui a supprimé le poste du secrétaire exécutif. La loi a renforcé les compétences du président et précisé celui du vice président du conseil régional. Bien que la loi ne le mentionne pas expressément, désormais²⁶⁵, l'intégralité de compétences du secrétaire exécutif sont dévolues au président qui accède ainsi à un véritable poste d'exécutif à la tête de la région.

Toutes les décisions du conseil régional (délibérations, conventions...) doivent être transmises au président du conseil régional pour exécution ou mise en application. Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, son président peut disposer, le cas échéant, des services extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat, précisant les conditions de prise en charge par la région de ces missions. Il peut donner délégation de signature à son secrétaire général pour exécuter ces activités avec les services concernés²⁶⁶. Le président du conseil régional est assisté par un bureau régional élu au même temps et pour la même durée que lui au sein du conseil²⁶⁷.

Enfin, la nouvelle loi précise que le conseil régional par ses délibérations et le président du conseil par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région. Aussi, l'ordre protocolaire est précisé avec le président du conseil à la tête de la région, suivi du vice président, des autres membres du bureau et du reste des conseillers régionaux.

Par ailleurs, la nouvelle loi rectificatrice a doté le vice-président du conseil régional des nouvelles compétences. En effet, l'article 65 de la loi stipule désormais que le président est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, par son vice président. Le président peut déléguer, dans le cadre de ses attributions, à son vice-président les pouvoirs en matière de :

²⁶⁵ Certains articles relatifs aux pouvoirs du secrétaire exécutif sont toujours présents dans la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions. Exemple de l'article 66 qui dispose toujours que « *sous le contrôle du conseil régional et le contrôle administratif à posteriori du Représentant de l'Etat, le Secrétaire Exécutif Régional est chargé d'exécuter les décisions de l'Assemblée et en particulier : De conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits etc....* cette situation démontre la précipitation avec laquelle la loi a été modifiée à la veille des élections locale de 2012 et sans concertation préalable avec les acteurs concernés (élus locaux, société civile etc..).

²⁶⁶ Nouvel article 67 de la loi 8 décembre 2011.

²⁶⁷ Nouvel article 64 de la loi du 8 décembre 2011.

- la gestion du personnel
- la gestion des finances de la région
- la préparation des projets de marchés publics, baux, contrats et conventions
- les affaires politiques, sociales, religieuses, culturelles
- l'élaboration du programme de développement économique, social et culturel de la région
- la gestion domaniale et foncière
- la programmation et la réalisation des infrastructures d'intérêt régional
- la protection de l'environnement
- l'intervention des services de l'Etat et de toute autre personne physique ou morale, publique ou privée au niveau de la région
- le jumelage et la coopération avec d'autres collectivités décentralisées

En cas d'absence ou d'empêchement du président du conseil régional, le vice président le remplace dans la plénitude de ses fonctions.

Chapitre II : Le contrôle des collectivités décentralisées

La république de Djibouti est un Etat unitaire et il s'ensuit que les collectivités territoriales, donc les communes et les régions, constituent des structures seulement administratives et infra-étatiques. Il n'est donc pas surprenant, il est même inhérent à toute décentralisation dans un Etat unitaire, qu'il existe un contrôle de celui-ci sur les collectivités territoriales, encore faut-il qu'il soit aménagé de façon à respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales.

En effet la libre administration dans un Etat unitaire signifie que la décentralisation est une forme d'autonomie et non d'indépendance²⁶⁸. L'Etat exerce un droit de regard contrepartie de la liberté locale conçue dans le cadre de lois et règlements appelé contrôle de tutelle. Ce dernier se distingue du contrôle hiérarchique²⁶⁹ pouvant s'exercer sur les actes et sur les organes des collectivités locales²⁷⁰ selon différentes variables en fonction des contextes juridiques²⁷¹.

La constitution du 15 septembre 1992 prévoit que dans les collectivités territoriales, le représentant de l'Etat ait la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif à posteriori et du respect des lois.

Les lois de décentralisation définissent les attributions des collectivités décentralisées et leurs relations avec l'Etat, en particulier le contrôle de légalité des actes et contrats des collectivités décentralisées. Le contrôle de légalité qui est institué s'exerce en principe *a posteriori* et fait intervenir, d'une part, le représentant de l'Etat et, d'autre part, le juge

²⁶⁸ V.A de Laubadère, traité de droit administratif, LGDJ, 1984, p.95.

²⁶⁹ En droit, c'est au niveau des conditions d'existence des procédés de contrôle que survient la différence décisive entre le contrôle hiérarchique et le contrôle de tutelle. En effet, tandis que le pouvoir hiérarchique est de droit commun, la tutelle ne se présume et n'existe que dans la mesure et les limites où la loi l'a organisée. C'est ce que rend le célèbre adage « *pas de tutelle sans texte et pas de tutelle au delà des textes* ».

²⁷⁰ La doctrine distingue traditionnellement le contrôle qui s'exerce sur les actes et celui qui s'exerce sur les personnes ou organes. V. entre autres, G. Vedel et P. Delvolvé, droit administratif, Paris, 1992, p.565. Sur la tutelle sur les personnes, V. L. Richer, « la notion de tutelle sur les personnes en droit administratif », in RDP 1979, pp.971-1008.

²⁷¹ Le régime de la tutelle varie selon les conceptions de la décentralisation, notamment les rapports entre l'Etat et les collectivités décentralisées. Pour une étude comparative d'expériences différentes de décentralisation, V. entre autres, P. Mahon, décentralisation administrative : étude de droit public français, allemand et suisse, la chaux-de-Fonds, suisse, imprimerie Typo offset, 1985. V. plus spécifiquement, L. Fondraz « le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. Approche comparatiste » In revue administrative, 1999, p. 56-68.

administratif qui est seul compétent pour prononcer l'annulation des actes des autorités locales pour cause d'illégalité.

Alors que l'ancien régime de tutelle portait tout à la fois sur la légalité et surtout sur l'opportunité des actes des autorités locales, le nouveau régime de contrôle est en principe exempt de toute considération d'opportunité. A cet effet, le nouveau contrôle ne porte, en général, que sur la légalité même des actes des collectivités décentralisées. Selon les articles 96, 97 et 98 des lois de décentralisation, les actes (les délibérations, les arrêtés) des autorités communales et régionales ainsi que les conventions passées sont exécutoires, à compter de la date de leur transmission au représentant de l'Etat. Dans ce nouveau régime de contrôle, le représentant de l'Etat ne dispose plus d'aucun pouvoir d'annulation ou de substitution à l'égard des actes et contrats des collectivités décentralisées (sauf pour les actes budgétaires). Ainsi, aux termes des articles 99, 100, 101 des lois de décentralisation, les actes, arrêtés et conventions des collectivités décentralisées ne peuvent être annulés que par le juge administratif. Le représentant de l'Etat se voit donc confier un contrôle de légalité à l'issue duquel deux possibilités s'offrent à lui après examen :

- soit il estime que l'acte est conforme à la loi et la constatation de la légalité de l'acte marque en principe la fin du contrôle ;
- soit il estime que l'acte paraît entaché d'illégalité. Dans cette hypothèse, il lui appartient de saisir le juge administratif, qui est désormais seul compétent pour prononcer l'annulation et les actes non conformes à la légalité.

Tous les actes et conventions des autorités locales sont en principe soumis au contrôle de légalité. Cependant, deux catégories d'actes y échappent. Il s'agit d'une part, des actes relevant du droit privé pris par les autorités locales²⁷² (cette distinction n'est pas indiquée dans les lois de décentralisation mais émane du droit administratif général), et d'autre part, les actes pris par les autorités locales au nom et pour le compte de l'Etat. Les exécutifs des collectivités décentralisées interviennent aussi au nom et pour le compte de l'Etat. Les actes pris au nom de l'Etat ne sont pas soumis au contrôle de légalité. Dans ce cadre, le maire, le président du conseil régional et communal agissent sous l'autorité du représentant de l'Etat. Pour exemple il faut citer :

- la publication et l'exécution des lois et règlements ;

²⁷² V.J. Rivéro, J. Waline, précis du droit administratif, 14^{ème} édition, précis Dalloz, 1992, p.417.

- l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- les fonctions spéciales qui leur sont attribuées par les lois ;
- l'accomplissement de la mission d'officier de police judiciaire ;
- les formalités d'état civil

Le préfet exerce sur ces actes un contrôle hiérarchique et il dispose sous certaines conditions d'un pouvoir de substitution ou d'annulation.

Le contrôle de légalité tel qu'il est prévu et mis en œuvre est-il effectif ? Le représentant de l'Etat, exerce-t-il juste un contrôle de légalité sur les actes des collectivités décentralisées ? Autrement dit, le représentant de l'Etat va-t-il au-delà du contrôle de légalité tel qu'il est prévu ? Existe-t-il d'autres formes de contrôles des collectivités décentralisées ? Quelle que soit la nature du contrôle exercé, celui-ci respecte-t-il le principe de la libre administration des collectivités décentralisées ?

Pour analyser le contrôle exercé sur les collectivités décentralisées, il convient d'abord d'examiner les contrôles non spécifiques (**Section I**) ainsi que le contrôle de légalité général relatif aux actes et aux organes (**Section II**).

Section I : Le contrôle non spécifique des collectivités décentralisées

On entend par contrôles non-spécifiques, des contrôles qui s'exercent sur le fonctionnement de l'administration communale ou régionale tout en présentant deux caractéristiques : ils n'ont pas été conçus comme des contrôles spécifiques exercés au titre de la décentralisation territoriale, ils sont nullement propres à l'administration communale ou régionale, mais constituent, quand même, des éléments de contrôle de celle-ci. Ces contrôles sont liés à la source du pouvoir de l'administration locale (**paragraphe 1**) mais aussi à son environnement administratif et financier (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les contrôles liés à la source du pouvoir de l'administration locale

Les assemblées locales et leurs exécutifs trouvent la source de leurs pouvoirs dans le suffrage universel et tous les cinq ans, en principe, le peuple a la possibilité de sanctionner ses élus, directement quand ils se représentent devant lui, et indirectement en n'élisant pas de nouveaux candidats se réclamant de ceux qui quittent le pouvoir ou de leur idéologie.

Il en résulte que, durant leur mandat, la plupart des élus locaux, notamment s'agissant des dossiers importants, ne perdent pas de vue qu'ils doivent éviter de méconnaître frontalement leurs promesses électorales, d'engager la collectivité dans des aventures financières inopérantes, en un mot la présence de l'électeur, le bulletin de vote qu'il détient sont de nature à freiner, voire à empêcher, certaines initiatives des élus locaux qui seraient mal comprises de l'opinion qui les trouveraient peu justifiables ou onéreuses au regard de l'avantage qu'elles sont susceptibles de présenter pour l'intérêt général²⁷³. L'administration communale ou régionale est d'essence démocratique, il n'est pas surprenant qu'elle fonctionne sous le contrôle du peuple.

Joue dans le même sens d'un contrôle populaire, la plus grande transparence de l'administration communale ou régionale qui, en permettant aux habitants de prendre connaissance des délibérations, ces arrêtés, des documents budgétaires, etc... facilite leur contrôle sur l'action des élus et est de nature à rendre ces derniers plus prudents, plus respectueux de la légalité, ne serait-ce qu'en regard aux voies de recours juridictionnels ouvertes aux administrés désireux de faire sanctionner les actes et actions des élus entachés d'illégalité. Le législateur a en effet donné à l'électeur local plusieurs possibilités de contrôles qu'on ne retrouve qu'en partie vis-à-vis des représentants nationaux.

Les articles 18, 29, 33, 34, 53, 88, 99 de la loi 2002 ainsi que les articles 27, 31, 45, 48, 62, 107 de la loi 2005 donnent une place importante à l'administré local et notamment à l'électeur.

Les réunions des assemblées locales étant publiques, les administrés peuvent y assister sauf dans les cas où elles sont tenues à huit clos. Et tout citoyen qui s'estime être personnellement lésé par une délibération de l'assemblée régionale peut en soulever l'illégalité à condition de justifier d'un intérêt personnel à agir. *Toute personne physique ou*

²⁷³ François RANGEON, « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale ? » in La démocratie locale, représentation, participation et espace public, PUF, 1999, p. 329.

morale lésée par un acte d'une autorité décentralisée peut la déférer devant la justice dans un délai de deux (2) mois à compter de la date à laquelle cette décision est devenue exécutoire. Elle peut demander sursis à exécution dans les conditions prévues à l'article 102. Cette disposition issue de l'article 99 de la loi 2002 ne s'applique malheureusement pas aux délibérations des assemblées des communes et conseil de la ville de Djibouti car la loi 2005 ne contient pas des dispositions permettant expressément la protection des administrés vis-à-vis des actions des collectivités territoriales qui seraient susceptibles de porter atteintes à leurs droits.

En matière de contrôle financier des collectivités territoriales, lorsqu'une dépense obligatoire d'une collectivité ou d'un établissement public n'a pas été inscrite à son budget, la loi donne la possibilité à toute personne y ayant intérêt à saisir la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques.

Tout électeur²⁷⁴ a le droit de demander communication à ses frais, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux de l'assemblée, des budgets, des comptes, et des arrêtés. Il faut noter ici que l'emploi, par le législateur, du mot « électeur » et non « administré local » implique de facto que seuls ceux qui sont inscrits sur les listes électorales de la circonscription peuvent avoir accès aux documents administratifs de la collectivité.

En ce qui concerne les élections des membres des assemblées locales, tout électeur peut intenter devant le conseil constitutionnel un recours sur la régularité des opérations électorales d'une circonscription dont il est électeur dans un délai de 15 jours à compter de la date des élections. L'électeur peut aussi invoquer la perte des droits civiques d'un élu local résultant d'une décision de justice définitive auprès de la juridiction qui a prononcé ladite condamnation.

Lorsqu'un élu se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité prévu par la loi, l'électeur a la possibilité de demander au représentant de l'Etat de déclarer l'élu démissionnaire. Aussi, l'électeur peut demander à l'exécutif d'une collectivité territoriale de déclarer vacant le poste d'un membre d'une Assemblée locale.

²⁷⁴ Les élections locales sont les seules qui permettent la saisine du juge constitutionnel par les électeurs. Pour les élections législatives et présidentielles, seuls les candidats ont cette possibilité de saisine.

Par ailleurs, dans une perspective proche, les élus locaux doivent également compter avec les contrôles des associations locales dans les domaines socioculturels, sportifs, de l'environnement, etc...

Paragraphe 2 : Les contrôles liés à l'environnement administratif et financier

L'administration communale et régionale a un environnement administratif et financier qui peut constituer, à bien des égards, un contrôle permanent sur certaines modalités de son action. Ces contrôles ne sont pas forcément prévus par les lois de décentralisation de 2002 et 2005. Ces dernières ne prévoient pas, par exemple, des procédures de consultation qui obligent, l'exécutif local à consulter tel ou tel organisme avant de prendre une décision, ce qui aurait pu aboutir à une forme de contrôle.

Par ailleurs, l'administré dans ses relations avec les collectivités a la possibilité de saisir le médiateur de la république. Autorité indépendante, le médiateur de la République reçoit, dans les conditions fixées par la loi 21 août 1999, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des institutions décentralisées, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Dans son rapport rendu au Président de la république pour l'exercice 2008-2009²⁷⁵, le médiateur affirme avoir traité plus d'une quarantaine de requêtes dont certaines concernent des litiges entre des administrés avec leurs collectivités locales. Par exemple, il publie la procédure complète menée au profit d'un habitant de la commune de Balbala, notamment avec le maire de Djibouti, pour un litige relatif à la démolition de sa clôture et la détérioration du remblai de son terrain.

L'administré local qui estime qu'une institution décentralisée n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut donc saisir le médiateur ou le délégué régional (pour les habitants des régions) par une demande individuelle. Cette saisine n'est pas directe, puisque l'administré lésé doit au préalable transmettre sa demande à un député ou à un membre des conseils régionaux ou municipaux. Ce qui obligerait un administré à transmettre sa requête à un conseiller de la collectivité dont il se plaint ? Comme l'article 12 du décret portant organisation des services du médiateur donne la possibilité à ce dernier de proposer des réformes des textes législatifs et réglementaires, pour une application

²⁷⁵ Ce rapport constitue à ce jour le seul et unique du médiateur consultable sur internet. Les autres rapports des années suivantes sont difficilement consultables pour les administrés.

plus équitable, il serait donc judicieux de réformer le cadre légal actuel régissant la médiation afin de permettre aux administrés locaux de saisir directement le médiateur de la République sans l'intermédiaire d'un représentant local ou national.

Le pouvoir constituant dérivé a, par la loi constitutionnelle du 21 avril 2010 portant révision de la Constitution, introduit dans la constitution du 15 septembre 1992 un nouveau titre XI consacré au médiateur. Cette constitutionnalisation du rôle de médiateur montre l'importance de la place qu'il occupe dans le paysage administratif djiboutien en matière de règlement de conflits entre l'administration et ses administrés. Aussi, la loi constitutionnelle précise que le statut, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du médiateur de la République sont fixés par une loi organique, ce qui implique une refonte générale du cadre légal actuel.

Dans le cadre du contrôle non juridictionnel de l'environnement financier de la collectivité décentralisée, les lois de décentralisation prévoient l'intervention de plusieurs institutions dont notamment de l'inspection générale d'Etat, et de la sous-direction d'audit et de suivi des comptes des établissements publics et des collectivités territoriales.

Créée par un décret du 26 novembre 2001 et placée directement sous l'autorité du Premier Ministre, l'Inspection Générale d'Etat est un organe permanent de contrôle et d'inspection des collectivités et organismes publics. *« Sont soumis au contrôle de l'Inspection Générale de l'Etat, les services de l'Etat et des collectivités locales, les établissements publics nationaux et locaux, les organismes publics à vocation sociale, les sociétés d'Etat, les sociétés à participation financière publique ainsi que toute autre personne morale bénéficiant de concours financiers publics » (article 2 du décret).* Elle dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des deniers publics et d'une compétence spécifique qui lui permet d'effectuer, à tout moment et éventuellement de façon inopinée, toute opération de contrôle sur les recettes et les dépenses publiques.

En matière de mission spécifique de contrôle :

- Elle vérifie la tenue régulière des comptes administratifs et de gestion des collectivités publiques et l'existence et le bon fonctionnement des contrôles internes ;
- Nonobstant les attributions des administrations concernées, elle réalise, ou fait réaliser, les audits comptables et financiers qui s'avèrent nécessaires à la bonne exécution de cette mission.

Par ailleurs, l'inspection peut mener des missions ponctuelles d'études, de contrôle, d'inspection ou d'enquête nécessitées par des situations particulières. Dans ce cadre, elle peut être amenée à se saisir d'un dossier faisant ou ayant fait l'objet, d'un examen par une instance primaire de contrôle. Aussi, elle peut être associée aux travaux d'élaboration des programmes d'action établis en matière de réformes administratives et financières.

La Sous-direction de l'Audit et du Suivi des comptes des établissements publics et des collectivités territoriales a été créée par un décret du 24 mars 2010. Placée sous l'autorité directe du trésorier payeur national, directeur du trésor et de la comptabilité publique, elle est chargée entre autres :

- de la vérification de la sincérité, la régularité, l'efficacité et la conformité aux lois et règlements des opérations de gestion des établissements publics, des collectivités territoriales et autres postes comptables de l'Etat ;
- de la surveillance des dérogations à l'unicité de trésorerie accordée aux établissements publics nationaux et des collectivités territoriales par le suivi de leur gestion financière et comptable ;
- d'apporter son assistance aux organismes publics pour accroître la qualité de leur gestion et affiner leur stratégie.

L'article 4 du décret prévoit une sous-direction de l'audit et du suivi des comptes des établissements publics et des collectivités territoriales placée sous l'autorité directe du trésorier payeur national chargée de vérifier la conformité des comptes aux principes comptables sous-tendant la comptabilité générale de l'Etat : sincérité, régularité, spécialisation exercices, continuité d'exploitation, permanence des méthodes, bonne information et image fidèle ; de suivre la gestion financière et comptable des établissements publics nationaux et des collectivités territoriales et d'élaborer les textes correspondants.

Ces nombreux contrôles effectués par ces institutions financières ne sont repris par les lois de décentralisation, d'une part, et peuvent porter parfois sur des domaines identiques²⁷⁶. Un Comité de Coordination des Organes et Corps de Contrôle (CCOCC), a pourtant été créé par décret²⁷⁷. Présidé par un inspecteur général d'Etat, il assure l'articulation avec les organes

²⁷⁶ Rapport du Programme de nations unis pour le développement, évaluation de l'aide nationale au développement 2005-2010, Djibouti, 2010, p.15.

²⁷⁷ Décret n°2005-0151/PR/PM du 31 août 2005

et corps de contrôle financier tels que l'inspection générale des finances, inspection générale de l'éducation nationale. L'intérêt du comité est d'harmoniser les interventions des différents organes et d'éviter les redondances afin d'exploiter les synergies possibles. De même, ce comité est chargé d'examiner les problèmes rencontrés par ces organes de contrôle. Or, dans la pratique, les réunions de ce comité sont quasi-inexistantes²⁷⁸ et les différentes institutions continuent à produire des rapports reprenant les mêmes manquements aux principes de la comptabilité nationale.

Section II : Le contrôle de légalité relatif aux actes administratifs et budgétaires des collectivités décentralisées

Ces contrôles sont traditionnellement exercés par le représentant de l'Etat qui s'assure de la bonne application des lois et règlements par les collectivités territoriales. La présence de ce haut fonctionnaire dans l'organisation administrative territoriale du pays est très ancienne et remonte à l'époque coloniale.

La république était représentée dans le territoire par un haut-commissaire nommé par décret pris en conseil des ministres. Il était assisté dans l'exercice de ses fonctions par un haut-commissaire adjoint qui le suppléait de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement. Dépositaire des pouvoirs de la république, il promulguait les lois et les décrets après en avoir informé le conseil de gouvernement et il en assurait l'exécution. Il assurait le respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs.

En matière du contrôle de légalité des actes des autorités territoriales, le haut-commissaire exerçait un contrôle *a priori*. En effet, les délibérations de la chambre des députés et les décisions du conseil de gouvernement lui étaient communiquées avant d'être rendues exécutoires par le président du conseil de gouvernement ou avant d'être publiées ou mises en application. Dans le délai de dix jours francs à compter de la date de communication, le haut-commissaire pouvait demander à la chambre des députés une seconde délibération ou au conseil de gouvernement un nouvel examen du texte communiqué, qui ne pouvaient être refusés.

²⁷⁸ Une seule réunion a eu lieu depuis sa création en 2005.

Par ailleurs, il avait la possibilité de demander au ministre chargé des territoires d'outre-mer de provoquer l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat prononçant l'annulation totale ou partielle de tous actes des autorités territoriales pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi. Lorsque cette procédure d'annulation était engagée, le président du conseil de gouvernement était immédiatement informé et la mise en application de l'acte qui en était l'objet était suspendue. En revanche, les actes devenaient exécutoires si leur annulation n'avait pas été prononcée dans un délai de quatre-vingt-dix jours francs à compter de leur notification au haut-commissaire de la république.

Un décret du 14 février 1968 relatif aux attributions du haut-commissaire de la république dans le territoire français des Afars et des Issas, avait apporté des précisions complémentaires. Son article 2 précisait, en effet, que le haut-commissaire assurait la direction de tous les services de l'Etat, sauf dispositions contraires et dans les services qu'il dirigeait, il avait la possibilité de nommer à tous les emplois qu'une autre autorité n'avait pas été expressément chargée de pourvoir.

Après l'accession à l'indépendance, c'est un décret du 4 août 1979 portant mise en place et fixant les limites géographiques des municipalités urbaines qui va créer la fonction de commissaire de la république, en remplacement du chef de district de Djibouti et des commandants des cercles d'Ali-Sabieh, Dikhil, Tadjourah et d'Obock. Il faudra attendre en 2007 pour qu'un nouveau décret mette en place le statut et les attributions des préfets et sous préfets. Désormais, là où le contrôle était pour l'essentiel un contrôle a priori sous forme d'approbation préalable ou d'autorisation, il devient un contrôle a posteriori. Là où le contrôle était assuré par l'autorité administrative, il est à présent, exercé en dernière instance par le juge de l'excès de pouvoir. Ce dernier « se trouve... (ainsi) investi de l'honneur d'être le seul gardien de la légalité »²⁷⁹.

Ce sont donc les préfets qui assurent le contrôle à posteriori sur les actes et les décisions des organes élus des collectivités décentralisées dans les conditions prévues par la loi. Ce nouveau régime de contrôle des actes locaux qui s'inspire du droit français suscite plusieurs interrogations : la proclamation par le législateur de la suppression de la tutelle s'est elle traduite par une disparition effective de celle-ci ou simplement par son allègement ? Autrement dit, l'élimination de la tutelle en tant que concept du vocabulaire juridique

²⁷⁹ Daniel Chabanol, décentralisation et juge administratif, in AJDA du 20 janvier 1983, p.73.

correspond-elle à son bannissement dans les faits ? Quelle perception les acteurs du contrôle (représentants de l'Etat, élus locaux, juge et personnes lésées dans une moindre mesure) ont des nouvelles règles posées par les lois de décentralisation ?

Ces contrôles concernent notamment les actes administratifs (**paragraphe 1**) mais aussi les actes budgétaires des collectivités décentralisées (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les contrôles sur les actes des collectivités territoriales

La grande innovation des lois de décentralisation de 2002 et 2005 a consisté, dans la logique du principe de libre administration des collectivités territoriales, à ne prévoir sur les actes juridiques des organes de ces collectivités qu'un contrôle des autorités de l'Etat limité à la seule légalité des actes (excluant donc toute appréciation en opportunité), exercé *a posteriori* (il ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur de l'acte), et juridictionnalisé dans sa phase finale (il appartient au seul juge administratif, et non au représentant de l'Etat, de décider si l'acte est légal ou non et de l'annuler dans ce second cas). Ce schéma est à peine perturbé par le maintien d'un pouvoir de substitution du préfet en matière de police administrative notamment lorsque le maire ou les présidents des conseils communaux, dument mis en demeure, néglige ou refuse d'édicter les mesures nécessaires afin de sauvegarder l'ordre public.

Aussi, les de décentralisation de 2002 et 2005 n'énuméraient pas les actes des organes de l'administration locale soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat. C'est la nouvelle loi du 8 décembre 2011 qui apporte des précisions avec la nouvelle rédaction de l'article 97 qui mentionne que l'ensemble des délibérations du conseil régional est transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, pour un contrôle de la conformité aux dispositions des lois de la république, la preuve de la réception des actes pouvant être apportée par tout moyen. L'article précise toutefois que le représentant de l'Etat doit dans un délai de quinze jours donner approbation des actes pris dans les domaines suivants :

- les emprunts et garanties d'emprunts
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire
- les conventions financières de coopération internationale
- les affaires domaniales et l'urbanisme

- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique
- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à 30 ans

L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité local dans un délai de quinze jours à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat. Ces actes sont exécutoires, de pleins droits, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

Lors des débats du projet de loi 2011 à l'assemblée nationale le 28 novembre 2011, les députés ont décidé de supprimer l'article 98 qui disposait que la demande en seconde lecture des actes des collectivités territoriales « *revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse* », évitant ainsi un contrôle *a priori* des actes des collectivités territoriales qui pourrait être contraire à l'esprit de la libre administration des collectivités territoriales.

Cette « consolidation » du contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'Etat a failli déjà être remise en cause par le législateur lors de l'adoption de la loi rectificatrice de février 2006. En effet, un député avait soulevé, lors des débats de la séance du 23 janvier 2006 à l'assemblée nationale, que les dispositions de l'article 40 stipulant que « *les décisions ne sont applicables qu'après avis du représentant de l'Etat* » rétablissait le contrôle *a priori* (sans autorisation du représentant de l'Etat, les décisions ne sont pas appliquées) qui est contraire à l'esprit de la décentralisation. L'écu a finalement eu gain de cause en obtenant la modification de la disposition concernée et le ministre de l'intérieur et de la décentralisation a affirmé « *qu'il ne s'agit pas d'un contrôle à priori mais d'un contrôle à posteriori. Ce qui veut dire que la décision dès lors qu'elle est prise par l'exécutif régional est exécutoire, à charge pour le représentant de l'Etat de la déférer devant le conseil du contentieux administratif.* »

Le régime juridique actuel du contrôle de légalité est donc fixé par les lois de décentralisation et notamment le décret du 3 mai 2007 relatif aux pouvoirs des préfets qui prévoit dans son article 6 que les préfets disposent d'un pouvoir de contrôle de légalité à posteriori et *peuvent saisir le tribunal administratif pour une décision qu'ils estiment contraire à la légalité, éventuellement par une procédure d'urgence lorsqu'il y a, par*

exemple, atteinte à une liberté publique. Le décret évoquait déjà en 2007 un tribunal administratif qui n'existait pas encore et qui a vu le jour en 2009.

Concrètement, si le préfet estime qu'une délibération ou un contrat ou un arrêté soumis à l'obligation de transmission, est contraire à la légalité (constitution, traités internationaux, lois, règlements etc.), il le défère au tribunal administratif dans un délai de deux mois suivant la transmission et c'est le tribunal, à lui seul, et non le préfet, qui décide du point de savoir si la décision de la collectivité territoriale est ou non conforme à la légalité. L'autorité de la collectivité territoriale est informée du déféré et des griefs d'illégalité articulés contre l'acte. Le déféré préfectoral n'a donc pas d'effet suspensif et l'autorité locale est donc fondée à poursuivre, à ses risques et périls, l'exécution de l'acte. Le préfet, qui désire une suspension de cette exécution doit solliciter de ce juge un sursis à exécution de l'acte. Si ce dernier est de nature à porter atteinte à l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le sursis doit être prononcé dans un délai de quarante-huit heures par le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet. Si le tribunal administratif annule l'acte pour illégalité, l'annulation a un effet rétroactif et l'acte est censé n'avoir jamais existé, d'où la très grande prudence dont doit faire preuve l'autorité des collectivités territoriales dans l'exécution d'un acte ayant fait l'objet d'un déféré. Si le tribunal estime, au contraire, l'acte légal, le déféré préfectoral est rejeté. La partie mécontente de la solution du tribunal administratif peut faire appel devant la cour suprême.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 99 de la loi 2002 : « tout citoyen qui s'estime être personnellement lésé par une délibération de l'assemblée régionale peut en soulever l'illégalité à condition de justifier d'un intérêt personnel à agir. Toute personne physique ou morale lésée par un acte d'une autorité décentralisée peut la déférer devant la justice dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle cette décision est devenue exécutoire. Elle peut demander sursis à exécution dans les conditions prévues à l'article 101 »²⁸⁰. C'est un contrôle important car, d'une part, la personne à l'initiative d'une telle demande doit justifier de sa capacité et de son intérêt à agir et, d'autre part, ce n'est pas le représentant de l'Etat qui reçoit (comme c'est le cas dans d'autres pays) une telle demande et qui aurait pu décider discrétionnairement de procéder ou non au contrôle de légalité.

²⁸⁰ Nouvelle rédaction de l'article 99 issue de la loi du 8 décembre 2011.

A la réception de la demande d'une personne qui estime être lésée, le juge doit d'abord vérifier la capacité du demandeur et déterminer si l'acte litigieux lèse effectivement l'administré. Pour définir l'intérêt à agir, R. CHAPUS²⁸¹ dit que c'est « de la lésion de l'intérêt que le requérant tire son droit à contester une décision ».

Le représentant de l'Etat n'est donc pas l'unique détenteur du pouvoir de déférer les actes présumés illégaux devant le juge administratif. Aussi, il faut noter, d'une part, que les lois de décentralisation de 2002 et 2005 (respectivement articles 103 et 113) semblent confier ce contrôle de légalité directement à la justice administrative et, d'autre part, déplorer, l'absence d'une jurisprudence administrative en la matière.

Paragraphe 2 : le contrôle des actes contractuels et budgétaires des collectivités décentralisées

Du fait de l'importance de ces deux contrôles, le représentant de l'Etat instaure, avant la mise en œuvre du contrôle officiel, un dialogue s'apparentant à un contrôle a priori, avec l'autorité des collectivités décentralisée.

Dans la pratique, le contrôle est exercé par le représentant de l'Etat dans l'intervalle entre la transmission de l'acte (ou contrat) et le jour où l'acte devient exécutoire. En effet, quand le représentant de l'Etat considère que l'acte en cause est entaché d'illégalité, il demande à l'autorité locale de modifier ou de retirer son acte. A notre connaissance, aucune autorité locale n'a osé dire non au représentant de l'Etat en ne modifiant pas ou en ne retirant pas l'acte en cause.

Le but de ce contrôle est d'instaurer un dialogue entre le représentant de l'Etat et les élus locaux afin d'éviter d'une part, la prise d'actes illégaux et d'autre part, d'éviter que les autorités locales ne prennent des actes qui leur soient préjudiciables et non profitables. En effet, comme les lois de décentralisation n'instaurent pas au profit du représentant de l'Etat un pouvoir d'annulation ou de substitution sur les actes des collectivités décentralisées, ce système a été mis en place afin d'éviter que les collectivités ne prennent des actes exécutoires et que le représentant de l'Etat ne soit obligé d'intervenir qu'après le caractère exécutoire de l'acte. Ainsi, le représentant de l'Etat intervient en amont avant même que l'acte n'ait acquis le caractère exécutoire. Cette régulation précontentieuse semble efficace par sa discrétion car,

²⁸¹ René CHAPUS, droit du contentieux administratif, p.419.

l'acte (contrat, délibération...) n'est pas encore connu du public et tout se passe entre le représentant de l'Etat et l'autorité locale. Par ailleurs, selon l'importance de l'acte ou si l'autorité a un doute sur un acte, elle consulte le représentant de l'Etat pour un accord de principe avant la prise de l'acte²⁸².

Cependant, bien des fois, l'autorité locale consulte directement les services du ministère de l'intérieur et de la décentralisation sans passer par le préfet. Dans de tels cas, le préfet se trouve dans l'impossibilité d'exercer son contrôle car, son ministère de tutelle a avalisé l'acte ou le contrat.

En république de Djibouti, il n'existe pas de code des marchés publics des collectivités décentralisées, ni de modes de passation des conventions de délégations de services publics applicables aux collectivités décentralisées. Cependant, il existe un code des marchés publics²⁸³ de l'Etat qui s'applique mutatis mutandis aux collectivités décentralisées. De ce fait, les conventions relatives aux marchés et aux emprunts ainsi que les conventions de concession et d'affermage des services publics locaux à caractère industriel et commercial, sont soumises au contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat à la lumière des textes applicables à l'Etat. Ces conventions (conventions initiales ainsi que leurs éventuels avenants) sont soumises à une double obligation. En effet, elles doivent être transmises au représentant de l'Etat et être notifiées à leurs titulaires ou destinataires. Ce n'est qu'après l'accomplissement de cette double condition qu'elles deviennent exécutoires.

Afin de permettre au représentant de l'Etat d'exercer pleinement son contrôle, la transmission ne doit pas se limiter au texte de la convention, mais elle doit comporter toutes les pièces nécessaires à l'exercice du contrôle, c'est-à-dire la délibération de l'assemblée locale autorisant l'exécutif à conclure et précisant le mode de passation de la convention ainsi que toutes les pièces nécessaires à la conclusion de la convention ou du marché. Le contrôle du représentant de l'Etat sur les contrats des collectivités décentralisées s'effectue aussi bien sur la légalité interne que sur la légalité externe.

²⁸² Tel était le cas notamment pendant le premier mandat (2006-2012) où la totalité des collectivités décentralisées étaient dirigées par des élus issus de la majorité au pouvoir dans le pays. Depuis 2012, les deux plus grandes communes de la ville de Djibouti sont dirigées par des élus issus d'une liste indépendante et ces derniers rencontrent des problèmes de blocage de la part du préfet en matière de contrôle des actes des collectivités décentralisées.

²⁸³ Loi n°53/AN/09/6ème L du 1^{ER} juillet 2009 Portant nouveau Code des Marchés Publics.

Concernant le contrôle relatif au budget des collectivités décentralisées, les lois de décentralisation font intervenir plusieurs acteurs, notamment le représentant de l'Etat, le juge, et toute personne y ayant intérêt. Ce contrôle budgétaire intervient principalement dans cinq hypothèses :

1) lorsque le budget est adopté trop tardivement (après le 31 mars) ;

Au niveau du conseil de Djibouti, les alinéas 2 et 3 de l'article 103 de la loi 2005 disposent que si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le maire ou le représentant de l'État saisit sans délai le conseil du contentieux administratif et l'inspection générale de l'État. Celle-ci doit statuer sur le budget en question dans le mois qui suit. Sa décision est notifiée immédiatement à la collectivité ou à l'établissement public concerné.

Cette possibilité de saisine simultanée d'une autorité juridictionnelle (le conseil du contentieux administratif) et non juridictionnelle (inspection générale d'Etat) peut poser quelques difficultés. Tout d'abord, cette saisine peut aboutir, d'une part, à des décisions divergentes entre les deux institutions et, d'autre part, la logique voudrait que l'institution financière soit saisie (étape précontentieuse) avant de transmettre l'affaire au juge administratif. Ensuite, l'hypothèse d'une saisine par le maire afin de faire contrôler le budget pour non-respect de délai semble improbable car ce dernier est lui-même chargé de la préparation et de l'exécution du budget de la collectivité.

Au niveau des collectivités régionales, les alinéas 2 et 3 de l'article 84 de la loi 2002 stipulent que si le budget n'est pas adopté avant le 31 Mars de l'exercice auquel il s'applique, le président du conseil Régional ou le représentant de l'Etat saisit sans délai la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques. Celle-ci doit statuer sur le budget en question dans le mois qui suit. Sa décision est notifiée immédiatement à la collectivité ou à l'établissement public régional concerné.

2) en cas d'absence d'équilibre réel du budget voté (recettes ne correspondant pas aux dépenses) ;

C'est le maire, au niveau de Djibouti ville, et le président du conseil régional ou le représentant de l'Etat, au niveau des régions, qui saisit la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, dans les trente (30) jours qui suivent la transmission de ce budget pour le contrôle de légalité. Celle-ci

arrête les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et les notifie à la collectivité ou à l'établissement public concerné dans les trente (30) jours de sa saisine.

En France, l'équilibre budgétaire²⁸⁴ est atteint lorsque les trois conditions suivantes sont réunies :

- La section d'investissement et la section de fonctionnement sont respectivement votées en équilibre,
- Les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère,
- Le financement du remboursement du capital des emprunts est couvert par les ressources propres de la section d'investissement (prélèvement sur la section de fonctionnement + autres ressources propres). Cette règle correspond à l'interdiction pour la collectivité d'emprunter pour rembourser des emprunts antérieurs. L'équilibre réel du budget, en vertu de la jurisprudence, doit, en outre, se comprendre comme devant s'appliquer aux budgets supplémentaires, décisions modificatives ainsi qu'aux budgets annexes.

Au niveau de Djibouti-ville, il faut noter tout d'abord que les lois de décentralisation ne donnent pas une définition satisfaisante de l'équilibre budgétaire et que le décret d'application n'ont pas été encore édictés, ensuite, que c'est le maire, et non pas le préfet, qui est chargé de procéder au contrôle relatif à l'équilibre budgétaire de la collectivité, ce qui fait de lui (comme c'est le cas précédemment) juge et partie à la fois. De plus les lois de décentralisation ne confient pas ce contrôle à la cour de compte (ancienne chambre de compte et de discipline budgétaire) mais au conseil du contentieux administratif (tribunal administratif depuis 2009).

3) en cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire ;

Les alinéas 2 et 3 de l'article 88 de la loi 2002 ainsi que ceux de l'article 107 de la loi 2005 prévoient que lorsqu'une dépense obligatoire d'une institution ou d'un établissement public n'a pas été inscrite à son budget, le représentant de l'État ou le comptable concerné, ainsi que toute personne y ayant intérêt saisit la section de la cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques. Celle-ci doit statuer dans les deux mois de sa saisine et adresser une mise en demeure à la collectivité ou à l'établissement public concerné sous couvert du représentant de l'Etat. Si dans un délai d'un

²⁸⁴ L'article L. 1612-5 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) impose aux collectivités locales de voter leur budget en équilibre réel.

mois cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le représentant de l'Etat saisit à nouveau la section de la cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques qui procède sans délai à l'inscription d'office de la dépense obligatoire dans le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné en augmentant ses ressources ou en redressant ses dépenses facultatives.

Ce contrôle est plus démocratique que ceux étudiés précédemment car il fait intervenir dans le processus du contrôle budgétaire le contribuable local mais ne précise pas les modalités de contrôle d'une dépense obligatoire inscrite au budget avec un montant insuffisant.

4) lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître dans l'exécution du budget, un déficit supérieur à 5% des recettes de la section de fonctionnement.

L'article 86 de la loi 2002 et l'article 105 de la loi 2005 stipulent que lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître dans l'exécution du budget, un déficit supérieur à 5% des recettes de la section de fonctionnement, le président de l'assemblée ou le représentant de l'État saisit la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques. Celle-ci arrête les missions de redressement nécessaire et les notifie à la collectivité territoriale ou à l'établissement concerné dans les mêmes conditions que ci-dessus. Lorsque le conseil ou un établissement public a fait l'objet de mesures de "redressement", le représentant de l'État doit transmettre à la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, le budget afférent à l'exercice suivant. Celle-ci doit porter les rectifications qu'elle estime nécessaires à ce budget dans les deux (2) mois de sa transmission pour le contrôle de la légalité.

On note ici, mis à part le représentant de l'Etat, que les lois de décentralisation font intervenir les présidents des assemblées locales pour la saisine de la juridiction chargée du contrôle budgétaire mais quid du conseil de Djibouti qui a à sa tête un maire.

5) en cas d'adoption d'une délibération tendant à augmenter gravement la charge financière

Enfin, les articles 87 et 106 de lois de décentralisation prévoient que lorsque le représentant de l'État estime qu'une délibération de l'assemblée est de nature à augmenter gravement la charge financière de la collectivité, il saisit dans un délai d'un mois suivant la date de réception de cette délibération, la section de la cour judiciaire spécialisée dans le

contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques et en informe immédiatement l'institution concernée.

Lorsque la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques est saisie en application des hypothèses citées ci-dessus, le maire, le président de l'assemblée locale ou le responsable de l'établissement public concerné ou leur représentant, peut à sa demande présenter ses observations. Il peut être assisté par la personne de son choix. Les arrêts de la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour Suprême dans les quinze jours qui suivent leur notification aux intéressés (articles 89 et 108 des lois de décentralisation).

Dans la pratique, quand les collectivités décentralisées ne contournent pas le représentant de l'Etat en s'adressant directement au ministère de l'intérieur et de la décentralisation, le préfet exerce un contrôle d'opportunité, et en toute illégalité, justifie ce contrôle a priori par l'importance de l'acte pris par l'autorité locale. De plus, aucun représentant de l'Etat n'a encore saisi le juge dans le cadre du contrôle budgétaire.

Enfin, en l'absence d'une juridiction administrative effective à Djibouti, la possibilité de saisine prévue par les lois de décentralisation relève de la notion de « formalité impossible ». Ce vide juridique conduit à l'inexistence d'un véritable contrôle de légalité et le représentant de l'Etat n'a ni le pouvoir d'annulation, ni le pouvoir de substitution des actes estimés non conforme au droit.

Par ailleurs, les représentants de l'Etat²⁸⁵ dans les collectivités décentralisées ne disposent ni des outils nécessaires, ni d'une formation adéquate pour exercer de façon satisfaisante le contrôle de légalité, ni de formation continue.

De plus, le contrôle de légalité pour certains actes ne peut être mené à bien car un certain nombre de textes juridiques et de décrets d'application des lois portant décentralisation font défaut à ce jour. On peut citer par exemple :

- l'absence d'une chambre régionale de compte et de discipline budgétaire ;
- l'absence de la mise en place d'un statut spécifique de la fonction publique territoriale ou une convention collective des agents des collectivités décentralisées afin de traiter en toute

²⁸⁵ Nommés sur une base politico- ethnique et non pas au mérite, la plupart des préfets n'ont pas de formation universitaire. De plus, aucune femme n'a été nommée préfète à Djibouti depuis 1977.

égalité et légalité les décisions individuelles en matière de gestion des agents locaux (nomination, avancement d'échelon et de grade, discipline, licenciement) ;

- l'absence d'une législation précise sur les actes relatifs aux autorisations des sols ;

L'inexistence effective d'une véritable justice administrative ne contribue pas à une évolution du droit des collectivités territoriales en république de Djibouti. Ainsi, le droit des collectivités décentralisées qui est encore à l'état de construction, n'évolue pas avec la jurisprudence et les pratiques, mais tout se fait au coup par coup. Pour donner l'impression d'une évolution du droit des collectivités décentralisées, les élus locaux, les représentants de l'Etat et l'Etat djiboutien s'inspirent du droit administratif et la jurisprudence administrative française.

Dans l'attente des textes juridiques venant compléter le dispositif pour l'exercice du contrôle de légalité et la création des tribunaux administratifs dans les régions, le législateur devrait adopter une disposition transitoire afin de garantir le respect du contrôle de légalité en mettant en place une structure temporaire comme une « cellule de contrôle de légalité » auprès de laquelle les représentants de l'Etat pourraient s'informer et éventuellement recourir en toute transparence et impartialité. Cet organe pourrait être composé par des représentants compétents des ministères de l'intérieur, de la justice et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

DEUXIEME PARTIE : Les limites et les contraintes de la décentralisation en république de Djibouti

Le nouveau cadre juridique de la décentralisation mis en place à Djibouti à partir de 2002 avait pour ambition de prendre en compte les niveaux locaux et permettre un meilleur niveau de vie. Pour atteindre cet objectif, il devait favoriser une décentralisation qui apparaisse comme le fondement d'un développement participatif local, c'est-à-dire, une décentralisation qui prenne en compte quelques conditions indispensables (aménagement du territoire, bonne gouvernance locale) à l'efficacité de son action.

Toutefois, l'état des lieux que nous venons de faire sur la genèse et objectifs de la décentralisation laisse entrevoir qu'en république de Djibouti, les structures et les collectivités décentralisées ont toujours été confrontées à deux difficultés majeures. La première est relative à la production des lois tandis que la seconde est relative aux contraintes. Depuis le période coloniale, les textes de lois sont d'inspiration occidentale et plus particulièrement française. Ainsi, les divers textes n'ont pas pris en compte les réalités de Djibouti. Cette ignorance du contexte culturel, d'abord par l'administrateur coloniale, et ensuite par le législateur djiboutien, a des conséquences sur l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation. En plus de cette ignorance, la décentralisation est confrontée à de sérieuses contraintes qui freinent aussi sa mise en œuvre.

Le processus de décentralisation peut donner lieu à des difficultés qui remettent en cause son efficacité dans la poursuite des objectifs tels que la croissance économique, la satisfaction des besoins locaux, le choix des dirigeants, la lutte contre la corruption, le transfert de compétences²⁸⁶.

Les problèmes que rencontrent la décentralisation concernent, d'une part, le mimétisme juridique et institutionnel et ses conséquences sur le processus de décentralisation (**Titre 1**) et d'autre part, des contraintes liées au système politico-administratif, mais aussi d'ordre humain et financier (**Titre 2**).

²⁸⁶ HOUNMENO G. Bernard, décentralisation, gouvernance participative et dynamiques locales de développement, thèse de doctorat en sciences économiques, 2006, p.61.

Titre 1 : Impacts et conséquences du droit importé dans le processus de décentralisation

Après plus de dix ans de réformes décentralisatrices en république de Djibouti, la situation socio-économique des collectivités n'est guère concluante. De nombreux défis institutionnels, techniques et financiers restent à relever par les collectivités locales. Les échecs sont en partie interprétés comme résultant d'une crise de confiance des collectivités locales dans des appareils étatiques réputés arrogants et insensibles aux demandes spécifiques locales. L'insatisfaction des besoins des populations est étroitement liée à l'absence de mécanismes efficaces d'expression de leurs préférences et de responsabilité des autorités déconcentrées à leur égard. Ainsi, les collectivités symbolisent tous les maux dont souffre le pays. Le renouveau proviendra d'un rééquilibrage des pouvoirs publics, de l'État vers les collectivités locales.

Aujourd'hui, à Djibouti, l'existence et l'organisation des collectivités décentralisées sur toute l'étendue du territoire national, sous la responsabilité directe des autorités élues, marquent une rupture avec la tradition centralisatrice de l'État. En dépit des textes qui accordent de larges prérogatives aux collectivités locales, la décentralisation territoriale djiboutienne est loin d'atteindre les objectifs de développement projetés, c'est-à-dire rétablir la confiance entre administration et administrés, enraciner la démocratie au niveau local et conduire les populations de base vers un développement humain durable²⁸⁷.

La décentralisation n'a pas permis de réduire le rôle de l'État en tant qu'unique centre d'impulsion, de prise de décision et de contrôle des activités, tout en le soumettant à exercer seulement ses fonctions dites régaliennes. La faible capacité institutionnelle des régions et communes en matière d'encadrement, de suivi, de coordination et de mise en œuvre de la politique de développement peut résulter des modes de pensée et de comportement des acteurs qui ont de la peine à s'adapter au nouveau contexte politique et juridico-administratif.

La décentralisation demeure un enjeu politique, juridique et socioéconomique affirmé et les collectivités locales n'ont pas encore pu établir un réel rapport de force avec l'État. Bien

²⁸⁷ Bocar COULIBALY, Quelques réflexions à propos des relations entre l'administration et les administrés en Mauritanie, Modèles administratifs et aménagement de l'espace urbain, Nouakchott, 1988, p. 9.

que la décentralisation apparaisse comme un processus irréversible, elle n'a pas connu depuis 2002 de grands bouleversements. L'explication peut se trouver au niveau de son arsenal juridique qui a été mis en place sans vraiment tenir compte de la réalité Djiboutienne.

Le nouvel Etat djiboutien, issu de la décolonisation, constitue, selon l'expression de P.F. GONIDEC, « *l'image imparfaite de l'Etat colonial* »²⁸⁸. Il a repris à celui-ci, avec une fidélité relative, ses contours, ses caractères, son contenu et sa force. Sur le plan politique, l'Etat djiboutien a emprunté au modèle occidental l'essentiel de ses caractéristiques : Etat légal, démocratique, rationnel etc... Son mimétisme apparaît à tous les niveaux : concepts, organisation, méthodes, techniques, fondements, finalité, par exemple. De même, cette occidentalisation se manifeste à travers les phénomènes de classes sociales, de territoire, de souveraineté et de citoyenneté. Dans cette perspective, le nouvel Etat, par son occidentalisation, rompt avec les références au modèle politique islamique : droit, légitimité, communauté, entre autres. Ce mimétisme dépasse le cadre politique. Au niveau juridique, tous les domaines du droit sont largement imprégnés par le modèle de l'ex colonisateur. Seul le code de la famille comporte encore quelques traces du droit musulman. En droit civil, le code napoléonien est toujours en vigueur à Djibouti, et dans le domaine du droit administratif, les textes Djiboutiens reprennent l'esprit et même la lettre des textes français qui sont souvent purement et simplement recopiés.

Dominique DARBON, explique que « le mimétisme institutionnel apparaît comme un mode particulier d'ingénierie sociale caractérisée par l'importation concrète ou diffuse plus ou moins massive de technologies institutionnelles externes extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées à travers les codes propres des exportateurs et des importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement (autre système d'encodage), qui les soumettra à des réinterprétations permanentes définies par les stratégies politiques des élites en concurrence. Comme un greffon, la technologie importée est progressivement rejetée ou assimilée par l'organisme, l'absence de réaction au corps étranger conduisant automatiquement au développement de processus de détournement et d'escapisme qui la rendent inopérante »²⁸⁹.

²⁸⁸ GONIDEC, les systèmes politiques africains, LGDJ, Paris, 1978, p.30.

²⁸⁹ Dominique DARBON, à qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique in les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet, association française de science politique, Paris 1993, pp.119-120.

Ce mimétisme juridique est, surtout le résultat de la formation de juristes Djiboutiens à l'école juridique occidentale (notamment française). Sur ce plan, le droit occidental est pris comme norme de référence car il est considéré comme le produit de la « rationalité universelle ». Dans cette optique, on a transposé, non seulement la règle juridique, mais aussi, la méthode et la culture juridiques, caractérisées, essentiellement, par le positivisme et l'idéalisme de l'école juridique française²⁹⁰.

On a beau vouloir rompre les attaches avec l'ancienne puissance dominante, mais – paradoxalement - en cherchant des modèles, des exemples, des objets d'imitation, on s'arrête fatalement sur cet ancien modèle, un peu remanié, mais présentant moins de risque de bouleversements dans une situation qui –tout post-révolutionnaire qu'elle puisse être – exige qu'on travaille dans le calme et qu'on ne modifie qu'évolutivement²⁹¹.

Bien que pratiqué partout dans le « tiers monde », le mimétisme constitue un processus difficile et sa réussite semble toujours tout au plus partielle du moins à longue échéance. En effet, construit ailleurs pendant un long laps de temps et difficilement transférables dans un contexte *toto orbe* différent, il se trouve imposé pour des raisons diverses²⁹².

Or, selon le professeur E. le ROY, l'anthropologue du droit affiche une quasi obsession en se donnant pour priorité absolue de « toujours rapporter l'observation des phénomènes juridiques, aux logiques qui les fondent »²⁹³. En ayant ramené l'observation des phénomènes juridiques constatées aux logiques qui les fondent, on constate que les réalités et pratiques locales n'ont pas été prises en compte. Cette constatation étant faite, il s'avère donc nécessaire de prendre en compte ces réalités et ces pratiques locales. L'une des façons de prendre en compte le contexte local, est d'analyser les enjeux du mimétisme dans le droit positif djiboutien (**Chapitre 1**) qui a eu pour conséquence l'ignorance du contexte particulier de ce pays (**Chapitre 2**).

²⁹⁰ Dahmani Mohamed, l'occidentalisation des pays du Tiers monde, mythes et réalités, Paris, 1983, p.16.

²⁹¹ LANGROS Georges, « genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, revue internationales des sciences administratives, 1973, p.120.

²⁹² Idid.

²⁹³ E. le ROY, l'état de l'anthropologie juridique en France, colloque franco-allemand des anthropologues du droit, fribourg (RFA), 1998.

Chapitre I : L'influence du droit français et des partenaires au développement dans le système de décentralisation djiboutien

La trajectoire d'évolution de la décentralisation territoriale à Djibouti révèle que cette dernière a été construite, par étapes successives en référence au modèle concomitant pratiqué en France, même si dans cette configuration l'imitation n'a jamais dépassé le cadre formel pour impliquer une véritable autonomisation des collectivités locales existantes. En tout état de cause, ce mimétisme trouve sa source dans les relations historiques qui s'établissent entre Djibouti et la France. Aussi doit-il être analysé comme la conséquence logique de la domination économique, culturelle et politique de cette dernière sur son ancienne colonie. Ce n'est pas d'ailleurs pas un hasard si le système mimétique s'est cristallisé à partir de la colonisation. L'histoire montre en effet que la transplantation de modèles d'organisation exogènes sur le continent noir a été d'abord le fait du colonisateur (français, anglais, belge etc.), puisque c'est au cours de la période coloniale qu'a été amorcé le processus de développement administratif, autrement dit la mise en place dans les colonies d'Afrique d'un réseau administratif de type moderne. Michel CROZIER met parfaitement en évidence ce lien entre domination coloniale et mimétisme institutionnel lorsqu'il évoque le système colonial français. D'après lui, « l'organisation sociale et politique qu'ont apportée les nations occidentales dans les territoires qu'elles ont colonisés, les méthodes qu'elles ont employées pour imposer et maintenir cette organisation et les buts qu'elles poursuivaient reflètent finalement de façon très précise, comme dans un miroir grossissant, leurs propres valeurs et leurs propres systèmes d'organisation »²⁹⁴.

Mais si le phénomène de la transplantation des systèmes européens d'organisation politico-administrative a été un des faits marquants de la colonisation en Afrique, force est de constater que le mouvement ne s'est pas arrêté avec la naissance des colonies africaines à l'indépendance, il s'est même amplifié et s'est étendu à plusieurs des domaines couverts par les sciences sociales contemporaines, et en particulier dans les matières juridique et institutionnel. L'exemple de la décentralisation territoriale est symptomatique à cet égard.

²⁹⁴ Michel CROZIER, le phénomène bureaucratique, Paris, 1963, p.317 et s.

Bien qu'il n'ait jamais existé, objectivement, de modèle institutionnel qui puisse être à la fois isolable du contexte socioculturel et économique qui l'a vu naître et appliqué n'importe où, nombre de pays africains ont reproduit plus ou moins à l'identique les schémas de décentralisation qu'on retrouve dans les grands Etats européens comme la Grande-Bretagne pour les anciennes colonies britanniques, ou la France pour les Etats africains de succession française. C'est ainsi qu'à Djibouti, la loi portant décentralisation et statut de régions de 2002 ainsi que celle de 2005 portant statut de la ville de Djibouti ont repris, à quelques différences près, les dispositions essentielles de la loi française du 2 mars 1982 (relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) et des lois d'approfondissement qui l'ont suivie.

Mise en place par la nécessité d'éliminer l'autoritarisme et le centralisme exacerbé qui imprègnent profondément le système politico-administratif du pays, la nouvelle décentralisation Djiboutienne semble cependant ne donner lieu à aucune adhésion populaire, à aucun enthousiasme dans les terroirs auxquels elle s'adresse et qu'elle a vocation à conduire sur le chemin du développement intégral et de la démocratie participative. La raison en est qu'elle n'a pas fait, au préalable, l'objet d'un débat public, d'une concertation entre les différents protagonistes (Etat, communautés de base, populations concernées, associations...), ni même d'étude de terrain. Evoquant la difficulté de toute nouvelle grande réforme décentralisatrice, Robert ETIEN écrit à propos de la réforme française de 1982 : « *toute réforme est délicate. Il faut non seulement que le terrain soit propice, mais il faut aussi des mesures efficaces et que celles-ci soient véritablement mise en application et acceptées par les citoyens. (...) toute transformation profonde doit s'accompagner d'un changement de mentalités* »²⁹⁵.

Si dans certains pays africains comme au Gabon, elle est le produit d'un travail de cabinet réalisé *in abstracto* par les responsables gouvernementaux et quelques « experts » en ingénierie institutionnelle²⁹⁶, à Djibouti, la rédaction de la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions n'a pas fait l'objet de concertation entre les acteurs concernés, mais pire,

²⁹⁵ Robert ETIEN, droit public général, Paris, 2008, p.172.

²⁹⁶ Voir la thèse de Félix AVENOT, la décentralisation territoriale au Gabon, entre mimétisme et mystification, 2008, p.291. L'auteur écrit : « travail dont la traduction en la forme législative a été conduite sans coup férir, la représentation nationale- si tant est qu'elle ait jamais essayé de censurer ou amender les textes gouvernementaux soumis à son examen- ne disposant pas, au cours des débats parlementaires, de moyens d'action efficaces contre les projets de loi du gouvernement ».

elle a été rédigée « en catimini » par une seule personne²⁹⁷. Aussi, le processus djiboutien de décentralisation continue t-il de se constituer hors de toute « contextualisation », essentiellement par reproduction des évolutions juridiques et institutionnelles engendrées et éprouvées dans/par une autre société.

On comprend dès lors pourquoi il existe tant de distorsions entre le modèle institutionnel sur lequel a été bâti l'Etat-Nation en Europe occidentale et la réplique qui en a été faite à Djibouti par les élites dirigeantes, au moment de l'indépendance. Nous analyserons l'impact de ce droit importé sur le système politico-administratif djiboutien (**Section I**) et nous insisterons sur les raisons externes de ce mimétisme institutionnel et juridique (**Section II**).

Section 1 : Un système politico- administratif calqué sur le modèle français

La lecture de la constitution Djiboutienne du 15 septembre 1992 nous montre l'influence considérable exercée par le modèle politique français sur les institutions politiques Djiboutiennes. En effet, celles-ci empruntent à la constitution française du 4 octobre 1958²⁹⁸ l'essentiel des dispositions relatives à la philosophie, à l'organisation, au fonctionnement des pouvoirs publics.

L'article 1 proclame la république. L'article 3 consacre la souveraineté populaire. Les titres III, IV et V sont relatifs à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir politique (président de la république, gouvernement, parlement).

En conséquence, la constitution du 15 septembre 1992 consacre l'avènement de l'Etat moderne. Celui-ci s'oppose, sur le plan de sa forme, de son fondement et de ses caractéristiques, à l'Etat ancien (régis par deux simples lois constitutionnelles de quelques articles).

²⁹⁷ Il s'agit en effet, de Monsieur Guedda mohamed Ahmed, secrétaire général au ministère de l'intérieur et directeur national de la décentralisation.

²⁹⁸ En évoquant, l'effet d'imitation, Robert ETIEN et Jean Michel Dubois, dans leur article « l'influence de la constitution de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1975 » écrivent : « *la constitution algérienne a repris certaines formules et certaines techniques juridiques de la constitution de 1958 en les imitant. L'effet d'imitation porte sur deux catégories de matières. La première concerne le principe de la souveraineté, la seconde, la distinction du domaine de la loi et du règlement. Dans les deux cas, il s'agit d'une imitation, mais celle-ci peut revêtir des degrés différents. Tantôt l'imitation peut être parfaite jusqu'à la reproduction de la lettre même de la constitution de 1958, tantôt elle peut être partielle et imparfaite, la lettre n'a pas été reprise, mais l'esprit demeure. Dans le premier cas, ce sont des formules qui ont été reprises, dans le deuxième cas ce sont des techniques juridiques* ».

Désormais, le pouvoir politique émerge d'en bas. Il trouve sa source dans la réalité sociale. La souveraineté appartient au peuple composé d'individus-citoyens qui ont des droits et des devoirs. En conséquence, la république de Djibouti contemporaine se caractérise, dans son évolution, par la mise en place d'un Etat de droit comparable à celui de son ancien colonisateur. L'Etat devient le vecteur principal du changement et l'artisan de la modernité. Il s'appuie sur un discours politique moderniste (progrès, démocratie, nationalisme, citoyenneté, etc.) afin de créer un homme nouveau et une société prospère. Sur ce plan, « *l'Etat s'est approprié le droit* »²⁹⁹ pour en faire « *le premier instrument de transformation (...) sociale, économique et politique* »³⁰⁰. Il apparaît comme la principale force responsable de l'occidentalisation de la république de Djibouti.

Par ailleurs, les dirigeants du nouvel Etat djiboutien ont repris à leur compte le modèle administratif français en considérant celui-ci comme le meilleur moyen pour résoudre les nombreux et énormes problèmes de sous développement et ainsi mettre en place une décentralisation efficiente.

Ainsi, très vite, le discours politique des gouvernants a fait de l'administration le moteur du développement et de la modernisation. En conséquence, elle doit être elle-même modernisée, c'est-à-dire occidentalisée.

En d'autres termes, une administration de développement suppose la lutte contre le phénomène de « sous administration »³⁰¹ qui caractérise, souvent les pays sous développés. Elle doit remédier aux différentes insuffisances : moyens, structures, personnels, compétences, etc... qui sont propres aux institutions administratives traditionnelles.

En fait, le modèle administratif occidental, selon les élites Djiboutiennes, se montre supérieur vis-à-vis de l'ancien paradigme administratif patrimonial de la société Djiboutienne. Cette supériorité s'acquiert grâce à des qualités multiples : rationalité, légalité, neutralité, puissance, efficacité, etc. Sur la base de ces données, l'administration de développement (moderne) se présente comme un agent de bien être et de progrès. D'où son destin se trouve lié à celui de l'Etat interventionniste. Elle apparaît, ainsi, comme un outil d'exécution au service du pouvoir politique, mais aussi, comme un instrument de contrôle et d'intégration de la société civile.

²⁹⁹ Hamrouchi nadia, les institutions politiques des pays arabes, Paris, 2007, p.10.

³⁰⁰ Idem, p.9.

³⁰¹ ROY, les régimes du Tiers Monde, p.283

Nous allons donc étudier dans cette partie les structures politiques (**paragraphe 1**) et administratives (**paragraphe 2**) Djiboutiennes.

Paragraphe 1 : les forces et techniques politiques

Les forces politiques, dans un champ large, sont des acteurs (individus, groupes) qui exercent, sur la scène politique, un pouvoir quelconque susceptible d'influencer le pouvoir politique dans ses choix, ses décisions, ses pratiques et ses rapports avec la société. Elles peuvent être l'Etat, une personnalité politique, un parti, un syndicat, une association. Ces acteurs déterminent la vie politique nationale. C'est le cas du Rassemblement Populaire pour le progrès (RPP) devenu Union pour la majorité présidentielle (UMP) ou d'autres partis politiques de l'opposition qui se sont regroupés en 2013 au sein de l'Union du Salut National (USN).

Toutes ces forces politiques s'inscrivent dans la modernité. De ce fait, elles empruntent au modèle politique occidental le tout ou une partie de ses valeurs. Leurs doctrines politiques, leur organisation, leurs programmes, leur fonctionnement, leurs stratégies, portent l'impact considérable du schéma politique occidental. Cette occidentalisation politique marque une rupture avec le modèle traditionnel de l'Etat islamique (même s'il faut rappeler ici que la dernière révision constitutionnelle de 2010 a précisé que l'Islam est la religion de l'Etat).

Dans cette optique, l'occidentalisation politique de la république de Djibouti va être, essentiellement, l'œuvre de deux formes institutionnelles : les partis politiques (**A**) et la représentation politique (**B**).

A) les partis politiques

Le parti politique est une organisation politique moderne née en occident. Il est issu des mutations économiques, sociales et politiques qui ont caractérisé l'Europe depuis deux siècles. Il est organisé sur une base idéologique et en fonction d'une stratégie politique qui a pour but la défense d'intérêts particuliers. Le parti politique est donc, au sein d'une société, un signe de clivages, de conflits et de luttes. Il est le reflet de l'existence des classes. Il a pour objectif la prise et l'exercice du pouvoir politique d'une manière durable. Pour ce faire, le système politique libéral a institué, entre les partis, une compétition politique loyale, pluraliste, légale et pacifique.

En fait, la conquête du pouvoir politique passe par la mobilisation et la participation des citoyens. Le parti politique va être un instrument de cette mobilisation et de cette participation.

Ce mode d'organisation politique va être reproduit, à Djibouti, pour moderniser l'Etat et la société. Dans ce sens, Bertrand BADIE écrit : « l'importation de la logique partisane (sert) d'instrument de sortie d'un ordre politique passé »³⁰². Elle a permis de transposer dans le pays les symboles, les structures, les programmes et les idéologies des partis politiques de l'ex-colonisateur.

Dans cette optique, le Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP) qui, aujourd'hui avec d'autres partis politiques, est devenu l'Union pour la Majorité Présidentielle, constitue un cas typique d'occidentalisation politique. En effet, ce parti se caractérise par une idéologie nationaliste modernisatrice qui lui a permis de régner en maître sur la scène politique du pays depuis 1977.

En tant qu'instrument de libération et de modernisation, il a réussi à devenir un parti de masse jouant un rôle de communication politique considérable entre les gouvernants et les gouvernés.

Son discours moderniste et réformiste a largement conditionné les appareils étatiques et les structures sociales. Il a renforcé, de ce fait, l'occidentalisation politique de Djibouti : institutions, discours, stratégies, idéologies, pratique et cultures politiques.

Mais cette monopolisation de la vie politique a vite exaspéré les autres partis politiques quasi-inexistants et a abouti à une guerre civile en 1991.

Une nouvelle constitution, adoptée par référendum, a été promulguée le 15 septembre 1992. Celle-ci a permis l'émergence d'un multipartisme politique limité à quatre partis et une liberté d'expression. La constitution ainsi élaborée a institué un cadre propice à la promotion d'une gouvernance démocratique en reconnaissant les droits humains fondamentaux, les principes de l'état de droit et la séparation des pouvoirs.

Les élections multipartites ont été inaugurées par la nouvelle constitution et la loi électorale organique 01/AN/92 du 29 octobre 1992. Cette loi instaurait déjà un multipartisme

³⁰² Idem, p.179.

limité à quatre partis pendant dix ans. Les partis politiques autorisés dans un premier temps à présenter des candidats aux élections étaient : le Rassemblement Populaire pour le Progrès (RPP) - le parti au pouvoir - le Parti National Démocrate (PND), le Parti du Renouveau Démocratique (PRD) et le Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD). Le multipartisme intégral ne date que de 2002.

La liberté de formation et d'action des partis politiques³⁰³ est garantie par la constitution. Cependant, il est exigé une caution de deux millions³⁰⁴ de francs Djibouti (DJF) pour toute création de parti politique. Les subventions publiques sont réservées aux seuls partis représentés à l'assemblée nationale, ce qui précarise encore davantage les partis de l'opposition. Les différents partis politiques peuvent se déplacer librement à l'intérieur du pays et bénéficier de dons et legs en plus des cotisations de leurs membres.

Toutes ces formations politiques sont influencées, au niveau de leurs structures, de leurs doctrines, de leurs programmes, de leurs stratégies, par le schéma politique occidental. A cet égard, elles véhiculent un discours politique moderne dont les référents essentiels sont la démocratie, le droit, la liberté, la citoyenneté, l'Etat de droit, l'égalité, le pluralisme et la participation. L'emprunt de ces différentes valeurs à Djibouti a permis le développement d'une culture politique, y compris contestataire³⁰⁵, et d'une vie politique pluraliste. Cette occidentalisation politique est à l'origine du développement d'une société « atomiste » fondée sur l'individu-citoyen. Celui-ci est libéré des différentes structures intermédiaires de la société traditionnelle. Désormais, la communication politique se fait directement entre l'Etat et l'individu suivant la technique de la représentation politique.

B) la représentation politique

La représentation constitue le fondement même du modèle étatique occidental. Elle a été instituée pour lutter contre l'absolutisme de l'ordre ancien et établir la liberté et l'autonomie du citoyen.

³⁰³ Le dernier parti politique (le 9^{ème}) créé en 2012 s'appelle le Centre Démocrate Unifié (CDU), qui rappelle étrangement l'Union des Démocrates et Indépendants (UDI) de Jean Louis Borloo.

³⁰⁴ Environ 8700 euros.

³⁰⁵ On a assisté lors des élections législatives du 23 février 2013 à la formation d'une coalition des partis politiques au sein de l'opposition (Union pour le Salut National) qui a pour la première fois réuni les religieux derrière eux et qui ont tenu des meetings très critiques à l'égard du parti au pouvoir.

Cette notion de « représentation » trouve son origine dans le droit privé³⁰⁶. Puis, elle a été transposée dans le domaine du droit public pour qualifier les rapports qui lient les élus de la Nation à leurs électeurs. En effet, ceux-ci dans le cadre du système politique libéral, confient leurs pouvoirs à des représentants (mandataires), faute de démocratie directe, qui les exercent sous forme de mandat au nom de la nation toute entière. Cette délégation de pouvoir est une caractéristique de la démocratie représentative qui suppose le pluralisme, la compétition et l'alternance politique.

L'effet de transposition se définit comme le phénomène qui consiste à transformer en les adaptant certaines techniques juridiques. Il apparaît différent de l'effet d'imitation, dans la mesure où l'influence de la constitution française demeure, mais apparaît plus lointaine³⁰⁷.

A Djibouti, le système juridico-politique du nouvel Etat a intégré les procédés politiques issus du modèle étatique occidentale et notamment français. Le droit constitutionnel djiboutien, par le biais du mimétisme, consacre le système de la démocratie représentative. Il fonde un Etat républicain, unitaire et souverain.

La constitution annonce que la souveraineté appartient au « peuple qui l'exerce par les biais de ses représentants »³⁰⁸. L'assemblée nationale est élue au suffrage universel direct et *est composée de l'ensemble des représentants de la communauté nationale*³⁰⁹.

Dans cette optique, la Nation va refléter les intérêts divergents (économiques, politiques, culturels etc.) des individus-citoyens qui la composent. Et par la même, elle va mettre en évidence l'importance des partis politiques dans le système politique libéral.

Le procédé électif va permettre au peuple entier, de participer, et non plus à une élite spécialisée, de participer à la gestion des affaires publiques. Cette participation s'effectue dans le cadre d'organisations politiques : les partis politiques. Elle implique le recours à d'autres procédés pour que la représentation politique soit effective. Autrement dit, la démocratie représentative, importée à Djibouti, se réalise par le biais de plusieurs techniques politiques : le découpage des circonscriptions électorales, la formation des listes électorales, le choix du mode et de la forme du scrutin, la campagne électorale.

³⁰⁶ Michel MIAILLE, l'Etat du droit, 1975, p. 265.

³⁰⁷ Jean Michel DUBOIS et Robert ETIEN, l'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de novembre 1976, revue algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques, mars 1980, p.496.

³⁰⁸ Article 3 de la constitution du 15 septembre 1992.

³⁰⁹ Article 50 de la constitution.

Sur ce plan, l'adoption du scrutin de liste majoritaire à un tour³¹⁰ aux élections législatives a toujours favorisé le parti au pouvoir : le RPP puis l'UMP. Ainsi, comme l'écrit Michel MIAILLE, « *un certain type de scrutin engendre un type déterminé de démocratie* »³¹¹. Puis celui-ci ajoute : « *il n'y a rien de plus politique que le choix d'un système électoral* »³¹².

La norme juridique la plus importante est sans doute la loi organique relative aux élections, du 29 octobre 1992. Modifiée à six reprises (d'où le besoin d'une codification), la loi règle la jouissance et l'exercice du droit de suffrage et organise les consultations du peuple par référendum ainsi que les élections législatives et présidentielles. Elle n'évoque pas les élections locales dont les modalités sont régies par les lois de décentralisation de 2002 et 2005.

Son article 29³¹³ dispose que *l'assemblée nationale est composée de 65 membres élus pour cinq ans au scrutin de liste majoritaire à un tour, sans panachage ni vote préférentiel. Elle se renouvelle intégralement et ses membres sont rééligibles.*

Ce mode de scrutin a été critiqué dans différents rapports réalisés par le système de nations unies, notamment le PNUD et le centre de recherche de l'université de Djibouti, mais aussi par l'opposition qui demandait à chaque élection à ce qu'une dose de proportionnelle soit introduite. Le rapport national sur la gouvernance en Afrique de 2007 a évoqué ce mode de scrutin en ces termes : « *ce qui est autorisé aux élections présidentielles (les candidatures*

³¹⁰ Ce mode de scrutin a été modifié en 2012 afin d'introduire une dose de proportionnelle à hauteur de 20%. La mise en place de la nouvelle loi organique dont nous avons collaboré pour sa rédaction a permis à dix députés de l'opposition de siéger au sein de la nouvelle assemblée nationale. Concernant le scrutin uninominal à un tour, Bernard DOLEZ, les mystères de la chambre bleue, des voix aux sièges lors des élections législatives de juin 2002, p.7, selon l'auteur, « *Dans la plupart des pays démocratiques qui ont recours au scrutin uninominal à un tour, le transfert des voix en sièges obéit à la loi du cube, énoncée pour la première fois en 1910 par James Parker Smith et redécouverte en 1950 par M. G. Kendall et A. Stuart. Leurs travaux se résument ainsi : le scrutin majoritaire a pour effet mécanique d'amplifier la victoire du parti majoritaire en voix, et cette amplification prend la forme d'un exposant, d'ordre 3, soit : $S(a)/S(b) = (Va/Vb)^3$ ».*

³¹¹ Michel MIAILLE, op. cit, p.203.

³¹² Ibid.

³¹³ Devenu article 33 suite à un changement de numérotation de la loi organique, le nouvel article dispose : *l'Assemblée Nationale est composée de 65 membres élus pour cinq ans (5 ans) à la représentation proportionnelle, au scrutin de liste à un tour, sans panachage ni vote préférentiel. Elle se renouvelle intégralement et ses membres sont rééligibles. L'élection est acquise pour l'une des listes en lice qui a recueilli la majorité absolue ou relative des suffrages exprimés. Il est donc attribué à cette liste majoritaire un nombre de sièges égal à quatre vingt pour cent de sièges à pourvoir (80%), arrondi, le cas échéant, à l'entier le plus proche. Cette attribution opérée, les autres sièges sont repartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre toutes les listes qui ont obtenu plus de 10% des suffrages exprimés à l'exception, cependant, de la liste majoritaire. Si la liste ou les listes minoritaires en compétition n'obtiennent plus de 10% des suffrages exprimés, la totalité des sièges revient à la liste majoritaire...*

individuelles indépendantes) est interdit aux élections législatives, où, seules concourent des listes présentées par des partis politiques comme l'indique l'article 32 de la loi organique. Cela verrouille quelque peu le système quand on connaît - c'est une deuxième contrainte qui réduit la liberté du choix - le mode du scrutin à liste uninominal majoritaire à un tour. Ainsi, ce n'est pas une compétition entre plusieurs candidats sur une circonscription donnée qui est engagée mais un choix entre des listes dont les membres n'ont rien à prouver individuellement face aux électeurs. Cela veut dire que seule la liste arrivée en tête remporte l'ensemble des sièges dans la circonscription »³¹⁴.

C'était un mode de scrutin « frustrant » car combien même votre liste ait obtenu 49,99 pour cent des suffrages exprimés au niveau national, elle n'avait droit à aucun siège au sein de l'assemblée nationale. Les électeurs qui avaient voté à cette liste perdante n'auraient aucun représentant. « Malheur aux vaincus » ! *Dura lex sed lex...*

Ce mode de scrutin majoritaire aux élections législatives appliqué jusqu'à aujourd'hui a un impact non négligeable sur le financement des partis politiques. En effet, le décret n°93-0022/PRE pris en application de la loi n°1/AN/92/2e L relative aux partis politiques du 29 mars 1993, dispose en son article 3 que : « *les partis politiques régulièrement constitués peuvent bénéficier de subventions de l'État. Ces subventions, qui seront déterminées par la loi de Finances, seront réparties au prorata du nombre de sièges détenus à l'Assemblée Nationale par les représentants des partis régulièrement constitués qui auront été élus députés.* »

Or, le mode de scrutin aux élections législatives étant un scrutin de liste majoritaire à un tour, seul un parti politique ou une coalition des partis a pu gagner et remporter les 65 sièges pour la députation à l'assemblée nationale. Quid des subventions des partis de l'opposition qui ont toujours perdu et qui n'ont jamais été représentée à l'assemblée nationale ? Quid aussi de groupements issus de partis politiques ou listes indépendantes issues de la société civile qui pourraient se présenter à des élections législatives ou locales ? Quid du financement des nouveaux partis politiques qui pourraient être légalisés après les élections législatives ?

Malgré la grande réforme du mode de scrutin en 2012, ce dernier n'a pas apporté toutes les réponses escomptées. Que ça soit l'ancien ou l'actuel mode de scrutin, un probable

³¹⁴ Rapport sur la gouvernance en Afrique, rapport national, 2007, p.53.

blocage institutionnel peut être relevé. En effet, dans l'hypothèse où un parti politique de l'opposition remporterait plus de 35 sièges dans toutes les circonscriptions³¹⁵ du pays, elle aurait la possibilité (comme elle est majoritaire au sein de l'assemblée nationale) de bloquer les projets des lois du gouvernement. Dans une telle configuration, quelle serait la légitimité d'un gouvernement qui n'est pas de la même couleur politique que la majorité à l'assemblée ? Le chef de l'Etat doit-il choisir un premier ministre issu de cette majorité (avec possibilité de « cohabitation » à la française) ? Concrètement, notre constitution ne donne pas des réponses à ces questions et le constituant de 1992 n'avait pas envisagé un tel scénario et les révisions constitutionnelles suivantes n'ont pas introduit de mécanisme permettant de clarifier l'hypothèse d'une majorité parlementaire acquise à l'opposition.

Concernant enfin, le mode de scrutin aux élections locales³¹⁶ précédemment étudié, le législateur djiboutien a repris le modèle français notamment celui des communes de 3500 habitants et plus sans préciser les modalités de répartition des sièges au second tour.

On peut donc affirmer aisément que lorsque le droit positif national n'emprunte pas de mécanisme étranger, pour un certain nombre de domaines précis en droit constitutionnel ou électoral comme celui de la France, il se trouve en difficulté et avec des vides juridiques. Cependant, ces difficultés liées à l'importation imparfaite du droit français ne semblent pas, en principe, concerner notamment les institutions administratives.

Paragraphe 2 : les institutions administratives

L'organisation administrative de la république de Djibouti est largement inspirée du modèle français.

³¹⁵ Il existe en république de Djibouti pour les élections législatives six circonscriptions à savoir :

- Djibouti-ville, circonscription unique avec 35 sièges à pourvoir
- La région de Dikhil : 11 sièges à pourvoir
- la région d'Ali sabieh : 6 sièges à pourvoir
- la région de Tadjourah : 6 sièges à pourvoir
- la région d'Obock : 4 sièges à pourvoir
- la région d'Arta : 3 sièges à pourvoir

Au total le nombre total de sièges pour l'assemblée nationale est de 65.

³¹⁶ Des listes comprenant autant de noms que de sièges à pourvoir, sont proposées à l'électeur qui doit donc en choisir une pour laquelle il vote « sans panachage ni vote préférentiel ». Si, au premier tour, une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés et que cette majorité est supérieure ou égale à 25 % des électeurs inscrits, elle se voit attribuer la moitié des sièges à pourvoir arrondie à l'entier supérieur.

En effet, celui-ci exerce une influence idéologique considérable sur les institutions administratives Djiboutiennes, notamment par le biais du centralisme et du légalisme hérités des réformes napoléoniennes. Il se caractérise, essentiellement, par des structures d'autorité. Celles-ci, « *par leur organisation et par leur fonctionnement tendent à assurer la prééminence du pouvoir central et à maintenir l'administration dans une stricte soumission au pouvoir politique* »³¹⁷. La suprématie de ce dernier réside dans sa légitimité populaire qui lui permet d'exercer un pouvoir souverain. De ce fait, l'administration ne peut être qu'un « *agent d'exécution de la volonté nationale telle qu'elle s'exprime par le choix des dirigeants* »³¹⁸. Sa subordination au pouvoir politique permet à celui-ci de la contrôler et d'éviter l'émergence de pouvoirs concurrents qui risqueraient de l'affaiblir.

En dehors de ce caractère centralisateur, les institutions administratives Djiboutiennes ont emprunté au modèle administratif français son légalisme, son formalisme, la lourdeur de ses procédures, ou encore son cloisonnement.

En fait, le système bureaucratique djiboutien a emprunté à son homologue français à la fois le principe d'autorité qui reste dominant et le principe de liberté issu de la philosophie libérale. Cette double imprégnation caractérise les structures administratives au niveau central (A) et local (B).

A) les structures administratives centrales

L'administration centrale n'est pas une institution autonome en ce sens qu'elle n'est pas l'organe d'exécution des décisions du gouvernement, donc seules les autorités gouvernementales investies de la légitimité nationale que leur confère l'élection peuvent animer et influencer la décision administrative. Ainsi, l'administration à Djibouti, comme celle de l'hexagone français, s'avère dépendante du pouvoir politique.

De ce fait, l'administration, dans son fonctionnement, va obéir au principe d'autorité. Celui-ci, au niveau de l'administration centrale, se manifeste à travers l'emploi de différents procédés : le dédoublement fonctionnel, la solidarité ministérielle, la spécialisation ministérielle etc.

³¹⁷ Michel DURUPTY « transposition et mutations du modèle administratif français, 1975, p.85.

³¹⁸ *ibid*

Sur le plan du dédoublement fonctionnel des hautes autorités de l'Etat, comme en France, le président de la république, le premier ministre et les ministres³¹⁹ exercent à la fois des fonctions politiques et administratives. Dans cette optique, le Président de la République s'impose comme le chef de l'administration. La constitution de 1992 lui donne un « faisceau de compétences » et une suprématie au niveau du pouvoir réglementaire³²⁰ qui consacrent sa prééminence sur le plan de l'administration centrale. En effet, le chef de l'Etat arrête la politique générale du gouvernement et veille à son application. Il veille aussi à l'exécution des lois. Il nomme aux emplois civils et militaires. La constitution Djiboutienne instaure un véritable régime présidentiel car le président de la république est chef du gouvernement, chef suprême des armées. Si l'on ajoute qu'en plus, il n'y a pas ni possibilité pour le parlement de renverser le gouvernement, ni droit pour l'exécutif de dissoudre l'assemblée, l'on conviendra d'une forte influence de la logique du système américain, même si la lettre des textes demeure assez proche du document adopté en 1958 en France.

Quant au Premier Ministre, il assure une mission générale de coordination des affaires de l'Etat. Il est chargé de la coordination ministérielle et organise les actions des différents ministères en veillant à leur cohérence. Il préside le conseil interministériel. Le Premier Ministre est aidé par des ministres collaborateurs. Leurs services sont répartis en ministères. Les ministères assurent la gestion des services publics compris dans leur département. Ils bénéficient d'un pouvoir réglementaire qu'ils exercent par voie de circulaires. Ils exercent, aussi, le pouvoir hiérarchique, à l'égard du personnel de leur département. De même, ils représentent l'Etat dans tous les actes juridiques de leur département.

En conséquence, les structures de l'administration centrale, à l'instar du modèle administratif français, se caractérisent par une hiérarchie des compétences. Et « *cette subordination des compétences résulte du principe de légalité* »³²¹. Elle favorise le « *renforcement des structures d'autorité* »³²².

A cet égard, comme en France, les structures administratives centrales sont concentrées dans la capitale Djibouti-ville et sur le reste du territoire, elles sont prolongées par des structures déconcentrées.

³¹⁹ Ils sont au nombre de 22 dont trois secrétaires d'Etat (secrétariat d'Etat à la jeunesse et aux sports, secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement chargé du logement, secrétariat d'Etat auprès du premier ministre, chargé de la solidarité nationale).

³²⁰ Les décrets et arrêtés sont de la compétence exclusive du chef de l'Etat.

³²¹ Michel DURUPTY, transposition et mutations du modèle administratif français, op cit, p.87.

³²² Ibid.

Cette centralisation du pouvoir, au sommet de l'administration Djiboutienne, reflète l'influence considérable que celle-ci a héritée du modèle bureaucratique français caractérisé par la survivance des « *privilèges et des particularismes de l'ancien régime* »³²³.

Sur ce plan Michel CROZIER écrit que le système politico-administratif français, à cause de son conservatisme, ne favorise pas le changement, la participation des citoyens et le progrès social³²⁴. Son caractère centralisateur et autoritaire est très ancien. Il trouve son origine dans les traits culturels, les structures sociales et économiques, le système politique et les modèles institutionnels³²⁵.

Or, les dirigeants Djiboutiens ont emprunté ce système bureaucratique non pas en tant que modèle spécifique à la France, mais comme un paradigme universel capable de leur procurer la rationalisation, l'efficacité, la maîtrise et le contrôle dans la gestion des affaires publiques au niveau central et local.

B) Les structures administratives locales

L'administration locale est constituée par des autorités administratives dont la compétence est limitée à des circonscriptions administratives réduites. Elle est caractérisée « *par une transposition quasi-totale des institutions françaises* »³²⁶.

Ainsi, comme en France, l'administration locale Djiboutienne se trouve organisée sur la base de deux principes : la déconcentration et la décentralisation.

La première constitue un aménagement du pouvoir central dans le but d'éviter la lourdeur, la lenteur et la paralysie des structures administratives centrales. Elle implique un assouplissement de la centralisation, en particulier au niveau de l'information et de la prise de décision des autorités centrales.

Dans ce cadre, l'administration déconcentrée est composée des représentants de l'Etat (les préfets) et aussi des ministères sectoriels. Le préfet en tant qu'autorité administrative (locale) déconcentrée, représente l'administration centrale. Il bénéficie de plusieurs attributions : il exécute les lois et règlements ; il conclut les contrats et agit en justice ; il est responsable du maintien de l'ordre public ; il est le chef hiérarchique de tous les

³²³ Michel CROZIER, le phénomène bureaucratique, Paris, 1990, p.267.

³²⁴ Idem, pp.310 et 311.

³²⁵ Idem, pp.288 et 289.

³²⁶ Michel DURUPTY, institutions administratives et droit administratif, Paris 1980, p.72.

fonctionnaires de l'Etat et depuis 2007 contrôle la légalité des actes des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les services ministériels institués au niveau local constituent un autre exemple de déconcentration administrative ayant pour but une gestion administrative plus efficace. Dans cette optique, les autorités administratives déconcentrées sont soumises au contrôle hiérarchique des autorités administratives centrales. Elles n'ont, donc, qu'une compétence subordonnée. Elles sont tenues d'appliquer les desseins des autorités centrales. Elles obéissent, ainsi, à une double hiérarchie : celle des autorités supérieures et celles des normes.

Quant au principe de la décentralisation administrative, il correspond à « la transposition de l'idéologie démocratique au niveau de la gestion administrative locale »³²⁷.

Il s'agit d'un transfert de compétences au profit des autorités élues par les structures décentralisées au niveau des communes, des EPA, des EPIC et des entreprises publiques. Cet aménagement territorial de l'administration ne présente donc aucune différence majeure par rapport à celui que l'on rencontre dans la plupart des Etats modernes. En effet, il reprend les structures de liberté consacrées par le modèle administratif occidental, notamment la personnalité morale, l'élection et les organes de délibération.

Dans cette optique, la décentralisation administrative permet l'autonomie des structures locales par rapport à l'administration centrale. Cette autonomie se fonde sur la spécificité de ces dernières. Elle est affirmée sur trois plans : juridique, financier et décisionnel.

A cet égard, l'organisation communale constitue un exemple type de la décentralisation administrative. Elle permet aux différentes municipalités de jouir d'une autonomie non négligeable.

Dans ce cadre, le conseil municipal est aménagé sur le modèle français de la décentralisation communale. Il présente au niveau de sa formation, de son fonctionnement et de ses attributions une grande similitude avec son homologue en droit français. Ainsi, le conseil municipal est élu au suffrage universel direct (scrutin de liste). Il se réunit en plusieurs

³²⁷ Michel DURUPTY, op cit. p.74.

sessions. Il désigne un président à sa tête. Il règle les affaires de la commune par des délibérations. Son président est à la fois agent de l'Etat et de la municipalité.

Outre la commune et par ailleurs le conseil régional, les services publics constituent un autre aspect de la décentralisation (technique ou spécialisé). Sur ce plan, aussi, la part de l'influence française est considérable. Celle-ci est manifeste, d'abord à travers la nomination des services décentralisés : EPA, EPIC, entreprises publiques ; ensuite, elle est apparente au niveau de l'organisation du fonctionnement des compétences, du contrôle, etc. des services décentralisés : l'université, les hôpitaux, etc. Dans cette optique, l'autonomie des autorités décentralisées n'est pas synonyme d'indépendance. Elle se traduit, comme en droit français, par la soumission de ces dernières au contrôle de tutelle exercé par les autorités supérieures.

Section II : les conséquences de l'influence des partenaires au développement dans le système de décentralisation

Comme cela a été indiqué précédemment, plusieurs pays africains ont entrepris, au tournant de la décennie quatre-vingt-dix, des réformes démocratiques afin de favoriser l'émergence en leur sein de collectivités locales autonomes.

La concomitance de ces conversions à la décentralisation tient à la réunion de trois facteurs déterminants. Il y a d'abord l'identité des problèmes structurels (centralisme excessif de l'appareil d'Etat, sous équipement chronique, pauvreté de masse, analphabétisme, exode rural, violence politiques et tensions sociales, insécurité alimentaire et sanitaire, etc.) auxquels ces pays sont confrontés depuis les indépendances et que la réforme est supposée sinon résoudre, à tout le moins atténuer, à plus ou moins brève échéance. Il y a ensuite la mobilisation soutenue et presque simultanée en Afrique noire, à la fin des années quatre-vingt-dix, de forces politiques et sociales de contestation dont les revendications démocratiques successives accablèrent les pouvoirs autocratiques africains à une libéralisation de leur régime. Il faut voir enfin dans l'activation et l'approfondissement des processus de décentralisation dans ces pays un des effets induits de la domination incontestée (notamment depuis la fin de guerre froide) de l'idéologie néolibérale comme une des évolutions essentielles charriées par la conception de la « gouvernance » véhiculée en Afrique par les institutions financières de Bretton Woods, c'est-à-dire la banque mondiale et le fonds monétaire international. Les interventions de celles-ci dans l'économie des pays dépendants ont tendu généralement à imposer avec constance, dans le cadre des programmes dits

d'ajustement structurel, diverses mesures de redressement : désengagement de l'Etat des tâches de développement et de l'activité économique pour laisser agir les mécanismes d'autorégulation du marché ; la mise en place d'une administration minimale, productive et décentralisée au maximum afin de réduire les lourdeurs et les rigidités générées par le mode traditionnel de gestion hiérarchique de l'Etat ; le ralliement des pouvoirs africains à la conception occidentale de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, seule façon, dans cette hypothèse, de maintenir un équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité nationale et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de chaque individu, tels qu'ils ont été reconnus dans les instruments juridiques régionaux et internationaux.

C'est donc dans une configuration internationale et interne particulièrement favorable aux doctrines libérales qu'est intervenue en république de Djibouti la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions.

Cette transposition du modèle français de décentralisation à Djibouti doit être notamment replacée dans un contexte global de dépendance et, par conséquent, être appréhendée à l'aune de la problématique générale des rapports de force internationaux et de la mise sous tutelle occidentale des économies africaines. De ce point de vue, deux facteurs significatifs, qui ont joué un rôle déterminant dans l'activation des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne au cours de la décennie 90, permettent d'expliquer le phénomène de transposition du modèle français à Djibouti. Ce sont surtout, pour le premier, le très fort intérêt que les bailleurs de fonds multilatéraux accordent désormais à toute réforme décentralisatrice en Afrique (**paragraphe 1**) et, pour le second, l'appui de la coopération française aux processus de décentralisation (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : la décentralisation, nouvelle exigence des bailleurs de fonds multilatéraux

Il importe de voir ici le poids considérable de l'intervention économique et financière des bailleurs de fonds multilatéraux en Afrique (**A**) avant d'envisager les tenants et les aboutissants de l'inscription de la décentralisation parmi les conditions pour l'accès à l'aide publique au développement (**B**).

A) L'influence des bailleurs de fonds multilatéraux dans le processus de développement en Afrique

Après les indépendances, beaucoup de pays africains ont noué des relations bilatérales étroites avec l'ancienne puissance colonisatrice. Dans la plupart des cas, ces relations ont été fondées sur une logique de connivence et d'entraide dont le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle a confiné longtemps au clientélisme. Au delà des objectifs géostratégiques, proprement conjoncturels, nécessités par la compétition internationale (à l'époque c'était la guerre froide) et tendant à l'alignement des Etats dépendants sur les positions des grands pays occidentaux, notamment au sein des instances internationales, les relations susmentionnées ont visé le plus souvent à servir les intérêts économiques de la puissance tutélaire et à conforter durablement la bourgeoisie au pouvoir dans les ex-colonies. En pratique, les élites dirigeantes africaines acceptaient d'accorder l'exploitation des ressources du sol et du sous sol de leurs pays exclusivement ou prioritairement à l'ancienne puissance colonisatrice qui, en retour, s'attachait à leur apporter une protection politique et militaire ou un soutien financier, en prenant bien soin de fermer les yeux sur les (éventuelles) violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Inséparable de cette conjoncture de guerre froide, l'aide publique au développement (APD) a été largement bilatérale et concurrentielle jusque dans les années 1980. Elle traduisait la volonté des Etats occidentaux de placer ou maintenir le continent noir dans leur orbite, en tout cas en dehors de la sphère d'influence soviétique, nonobstant l'autoritarisme de la quasi-totalité des pouvoirs africains. Dans ces conditions, l'APD ne pouvait servir la cause du développement. L'octroi de l'aide était rarement lié aux résultats politiques du pays bénéficiaires. Jusqu'à la chute du mur de Berlin en novembre 1989, les Etats donateurs occidentaux se montraient très peu regardants sur les questions relatives au respect des droits de l'homme ainsi qu'aux performances accomplies en matière de démocratisation et de moralisation de la vie politique en Afrique. Mais devant la prolifération endémique de situations d'extrême pauvreté et la multiplication des conflits politiques, souvent sanglants, dans les pays du Sud, les gouvernements occidentaux ne purent faire encore longtemps l'économie d'un examen critique de leur action diplomatique, et singulièrement de la politique d'aide au développement qu'ils menaient en direction de l'Afrique. C'est pourquoi, pour garantir désormais le succès de la coopération au développement, il leur est apparu nécessaire de redéfinir les valeurs qui la fondaient jusque-là. Ils optèrent alors pour l'élaboration d'un nouveau corps de doctrine applicable aux relations Nord-Sud, qui valorise l'ordre démocratique, les droits de l'homme et la gestion saine des finances publiques, à côté des performances proprement économiques.

Le franchissement de ce cap par les puissances occidentales, à la faveur du relâchement des tensions Est-Ouest, a amené la Banque mondiale et le F.M.I, principaux financiers internationaux du développement, à introduire dans le champ des réformes à accomplir par les Etats africains des mutations politiques et institutionnelles concernant leurs modes de gouverner. L'objectif poursuivi était la résorption du déficit de légitimité des gouvernants et le rétablissement des capacités de régulation des Etats grâce à la mise en place de méthodes de gestion et d'action nouvelles, plus adaptées à la complexité sociale que ne l'étaient les procédés du gouvernement hiérarchique en vigueur jusque-là. D'où, « l'inscription sur les agendas des bailleurs de fonds des questions devenues prioritaires de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, de la démocratie et enfin de la lutte contre la corruption », auxquelles il faut ajouter celle non moins essentielle de la décentralisation³²⁸. Depuis lors, les performances réalisées en ces domaines par les pays pauvres s'avèrent déterminantes quant à leur qualification pour l'accès aux ressources de l'aide au développement.

En ce qui la concerne, l'Union européenne mène, parallèlement à chacun de ses Etats membres, une politique de coopération avec le Sud dont la convention dite de « Lomé », du lieu de sa signature, a servi de cadre de définition pendant plusieurs décennies. Conclue pour la première fois le 28 février 1975 et renouvelée régulièrement depuis (chaque refonte étant marquée par l'entrée de nouveaux Etats du Sud dans l'association), la convention de Lomé liait la communauté européenne ainsi que ses Etats membres, d'une part et soixante-dix sept pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), d'autre part. Cet accord offrait à l'Afrique subsaharienne un cadre général de concertation, de négociation et de décision et de décision avec l'ensemble des pays européens dans divers secteurs du développement : commerce, investissement privés, aide d'urgence, transports, etc. Aujourd'hui, un nouveau dispositif conventionnel ACP-UE a succédé à la convention de Lomé, qui résulte de l'accord de partenariat signé à Cotonou (Benin) le 23 juin 2007³²⁹. Cette coopération originale de type mondialiste, n'a, semble-t-il, plus rien à voir avec les collusions, les partenariats de complaisance et autres relations douteuses auxquels les pays développés et les pays dits en

³²⁸ J Du Bois de Gaudusson et J.F.Médard, « la crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation », in Afrique contemporaine (la documentation française), numéro spécial. « L'Etat en Afrique : entre le global et le local », juillet-septembre 2001, p.4.

³²⁹ L'accord de partenariat de Cotonou a été signé par 77 pays ACP et 15 Etats membres de l'UE. Il a été conclu « en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique » (art.1^{er}).

voie de développement se sont adonnés après la décolonisation³³⁰. Au reste, depuis la fin de la guerre froide, les sujets du développement tendent à s'inscrire dans un cadre multilatéral et de moins en moins dans le cadre bilatéral d'antan, même si les relations internationales contemporaines restent fondées sur la prééminence des acteurs étatiques. Cela est d'autant plus visible aujourd'hui qu'avec l'abaissement significatif des frontières nationales induit par les phénomènes de mondialisation, les Etats ont perdu, pour l'essentiel, la maîtrise des leviers commandant les équilibres économiques et sociaux, et ce au profit d'organisations « trans-étatiques » (grandes firmes multinationales, fonds de pensions, organismes internationaux tels que le FMI ou l'organisation mondiale du commerce...) dont l'influence ne cesse de grandir.

La suprématie des agences multilatérales d'aide, et singulièrement des institutions de Bretton Woods, peut être illustrée par la place centrale qu'elles occupent dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de développement menées dans l'hémisphère Sud. La doctrine et les réformes promues par la Banque mondiale et le FMI semblent traduire une norme (le moins d'Etat, le libéralisme tous azimuts, le libre échange etc.) et trahissent une véritable obsession, la recherche effrénée d'efficacité. D'aucuns ont pu parler à cet égard de « catéchisme économique » pour souligner « le caractère évangélique du discours », l'ambition civilisatrice et la quête d'universalisme de ces institutions internationales, dont « l'ingénuité développementaliste » rappelle l'action messianique du colonisateur en Afrique comme celle des mouvements religieux du XIXe siècle³³¹.

Pour marquer le changement de perspective, la Banque mondiale, le FMI et les autres pourvoyeurs d'aide ont décidé de soutenir la réalisation d'objectifs institutionnels destinés tout autant à lever les réglementations étatiques encadrant l'économie qu'à remettre en cause, au plan politique, la figure postcoloniale d'un Etat africain tutélaire, autoritaire et centralisé. De leur point de vue, cette manière classique de gouverner à partir d'un centre d'impulsion unique, surplombant de contrôle et de commandement l'ensemble de la société, devait en tout état de cause disparaître au profit d'une organisation institutionnelle nouvelle à savoir la décentralisation.

³³⁰ L'accord de Cotonou présente une innovation majeure : les allocations doivent désormais être fonction à la fois des « besoins » (c'est-à-dire des indicateurs objectifs de développement) et des « mérites » (c'est-à-dire des indicateurs qualitatifs de performance). L'idée est de récompenser les pays et les régions qui obtiennent de bons résultats dans la mise en œuvre des objectifs de l'accord en leur fournissant des ressources supplémentaires, et de pénaliser les autres.

³³¹ B. Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », in politique africaine, n°71, octobre 1998, p.63 et s.

B) la décentralisation et l'Etat de droit comme « conditionnalité » de la coopération internationale pour le développement

Les agences multilatérales de financement ou de coopération (banque mondiale, PNUD, Fonds européen pour le développement) ont décidé d'encourager, dans les pays récipiendaire de leurs aides, des « stratégies techniques » de renforcement institutionnel (« capacity building ») des entités infra-étatiques, et ce afin de soutenir les objectifs de relance économique³³². Cette approche des institutions publiques, à tout le moins fonctionnaliste et instrumentale, est apparue comme une réponse au besoin d'efficacité-repérable en Afrique-qui a été fortement souligné au niveau international et en tout premier lieu par le Banque mondial. Elle correspond à l'idée que les changements organisationnels amèneraient par eux-mêmes une amélioration de l'efficacité de l'action publique ; d'où le nouveau fétichisme forgé autour du local et des politiques de décentralisation en Afrique subsaharienne. Celles-ci se trouvent ainsi légitimées par une double recherche : celle d'une meilleure rentabilité des investissements publics et celle d'un meilleur contrôle local de leur mise en œuvre. C'est ce que soulignent S. Jaglin et A. Dubresson qui indiquent que, « face à la moindre efficacité de la régulation patrimoniale étatique, le local est privilégié comme échelle pertinente de gestion politico-administrative et, in fine, comme échelle de régulation sociale ». Et les auteurs d'ajouter que « la décentralisation est d'abord un moyen de trouver de nouvelles ressources financières et une échelle plus efficace d'applicabilité des projets »³³³.

Cet engouement pour le processus décentralisateurs s'explique aussi par des considérations d'ordre politique. La décentralisation est, en effet, le plus souvent identifiée à un progrès démocratique tant dans les pays occidentaux que dans les pays dépendants. A travers elle, c'est la société civile locale qui est supposée être reconnue, ce sont des formes de gestion publique privilégiant la participation active des populations locales à la réalisation des projets de développements dont elles sont bénéficiaires qui sont en principe valorisées³³⁴. La banque mondiale a retrouvé largement, dans la décentralisation, sa philosophie sur la

³³² B. Campbell, « débats actuels sur la reconceptualisation de l'Etat par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID » in *politique africaine*, n°61, mars 1996, p.18 et s.

³³³ S. Jaglin et A. Dubresson (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, Paris, Karthala, 1993, p.8.

³³⁴ « Le maître –mot en la matière est la partenariat qui veut associer l'ensemble des acteurs concernés à toutes les étapes du projet, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre et le suivi. Plus qu'une simple appropriation des réalisations, il devrait s'agir d'un changement radical au niveau des pratiques de gestion de projet ». M.leclerc-Olive, « décentraliser : enjeux théoriques et politiques », in *cahier du GEMDEV*, n°27, octobre 2001, p.31.

« gouvernance » et le « développement institutionnel », qui vise à la réduction des prérogatives de l'Etat central au profit du marché, de la société civile et des pouvoirs locaux intermédiaires³³⁵.

De surcroît, le thème de la décentralisation a pris une place très importante dans les politiques urbaines menées par les bailleurs de fonds internationaux dans l'espace subsaharien. La forte croissance urbaine, qui soit davantage à la croissance démographique naturelle qu'à l'urbanisation³³⁶, est à l'origine, dans cette partie du globe, d'une précarisation aigue des conditions de vie que la faiblesse des ressources financières et le mode de fonctionnement patrimonial des Etats centralisés empêchent de résorber³³⁷. C'est pourquoi, au titre de la « dimension sociale de l'ajustement », la Banque mondiale et, à sa suite, la plupart des bailleurs de fonds de l'Afrique, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, se sont engagés dans le financement de projets relevant des domaines de l'administration publique locale (gestion municipale, gestion des services urbains) et du développement urbain proprement dit. Les actions menées dans ce dernier cadre comportent plusieurs programmes d'aménagement urbain et d'assainissement dont l'objectif affiché est d'endiguer la prolifération des situations d'extrême pauvreté et de réduire les inégalités en favorisant par exemple l'accès universel aux services urbains de base (dispositifs de distribution d'eau potable et d'acheminement de l'électricité, voirie, réseaux de transport, centre de santé primaire, etc.). Elles comportent aussi un volet éducation, puisqu'elles visent à sensibiliser les habitants des quartiers pauvres en matière de prévention sanitaire et de protection maternelle et infantile³³⁸. Par ailleurs, Cities Alliance (l'alliance des villes), lancée en 1999 à Berlin à l'initiative d'ONU-Habitat et la Banque mondiale, est dédiée au développement urbain et à l'atteinte de la cible n°11 des OMD sur l'habitat insalubre. Elle constitue un outil de financement (*trust fund* de la Banque mondiale) des projets relevant de l'amélioration des taudis, à l'échelle locale et nationale, et de stratégies de développement urbain.

³³⁵ F. Petitville, « Aperçus politiques sur le processus de décentralisation subsahariens », in R.J.P.I.C., n°3, octobre-décembre 1995, p.348.

³³⁶ La croissance urbaine s'alimente en effet, de trois sources : la croissance démographique naturelle de la population déjà urbanisée, le solde migratoire des campagnes vers les villes et l'absorption, le cas échéant, de petits centres ruraux à la périphérie des villes. Voir là-dessus, les évaluations faites par le ministère délégué à la coopération et à la francophonie, in dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara, Paris, publication du ministère de la coopération, 1998, p.4 et s.

³³⁷ L'insuffisance des infrastructures comme des services urbains de base et la précarité de l'habitat dans les villes africaines marginalisent une grande majorité de leurs habitants dont les conditions de vie deviennent de plus en plus misérables.

³³⁸ Voir sur ce point, J. L. Venard, « bailleurs de fonds et développement local », in S. Jaglin et A. Dubresson (dir), pouvoirs et cités en d'Afrique noire. Décentralisations en questions, Paris, Karthala, 1993, pp.19-33.

Se montrant de plus en plus méfiants à l'égard des appareils d'Etat africains qu'elles jugent inaptes en matière de développement urbain, les grandes agences internationales de financement s'emploient désormais à les contourner pour négocier leur coopération urbaine directement avec des acteurs de terrain non étatiques (municipalités, ONG, conseils de quartier etc.). De la sorte, les crédits versés au titre de l'aide au développement devraient aller en priorité à la résorption des immenses problèmes de pauvreté dans les villes et les zones périphériques. La décentralisation est devenue pour lesdites agences internationales la solution institutionnelle idoine non seulement pour assurer la distribution des tâches de développement entre collectivités publiques suivant une logique « *bottom up* », du bas vers le haut ou de subsidiarité, mais aussi pour favoriser une large participation des populations ainsi que l'appropriation et la durabilité des actions de coopération au développement. Sous cet aspect, elle leur est apparue comme un excellent moyen de promouvoir la bonne gouvernance au sein de ces pays.

De la même manière que la problématique de la gouvernance, dans le prolongement de laquelle du reste elle est souvent liée, la thématique de l'Etat de droit a été accaparée par les organisations internationales afin de légitimer leurs orientations idéologiques et politiques et leur permettre d'imposer, dans le cadre de la coopération au développement, les réformes institutionnelles ainsi que les nouvelles techniques de gestion des affaires communes qu'elle estiment utiles au développement de l'Afrique comme à son intégration au système mondial de l'économie de marché.

Aussi, l'organisation des nations unies s'engagea dans une vaste démarche tendant à promouvoir l'Etat de droit à travers le monde, et ce en dépit (ou en raison) du contexte strictement occidental de sa genèse³³⁹. Depuis 1993, la notion est reprise dans plusieurs résolutions de l'assemblée générale et dans la production d'autres organes onusiens, comme la commission des droits de l'homme. Ensuite, elle a été reprise par les agences multilatérales de financement pour servir de base à l'énonciation puis l'imposition d'un standard minimum de règles fondamentales destinées à encadrer le comportement des Etats et des opérateurs économiques dans tous les pays en développement. Dès lors l'aide publique au développement a pu être subordonnée à l'engagement par ces pays de réformes institutionnelles tendant à la mise en place d'un régime de droit favorable au marché.

³³⁹ D. Mockle (dir), mondialisation et Etat de droit, Bruxelles, 2002, p.48.

Par ailleurs, la république de Djibouti, deux mois après la mise en place de la loi portant décentralisation et statut des régions de juillet 2002, a ratifié un certain nombre d'instruments internationaux en matière de droits de l'homme. En effet, le 9 septembre 2002, le chef de l'Etat a signé les lois de ratification de :

- Pacte International sur les droits civils et politiques ainsi que les deux protocoles facultatifs³⁴⁰ (l'un relatif à l'abolition de la peine de mort et l'autre instaurant un comité des droits de l'homme).
- Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels³⁴¹. Le protocole facultatif se rapportant à ce pacte n'a pas été encore ratifié par Djibouti. Ce protocole est entré en vigueur le 5 mai 2013, trois mois après le dépôt du 10^{ème} instrument de ratification par l'Uruguay.
- Ratification du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale³⁴².
- Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants³⁴³.

La ratification de ces textes internationaux, vingt cinq ans après l'indépendance, a une importante particulière puisque, comme en droit français, ils ont une valeur supérieure aux lois³⁴⁴. Elle témoigne aussi de l'influence des partenaires au développement vis-à-vis des ce pays dont il semble que « la main ait été forcée » en matière de l'affermissement de l'Etat de droit.

Totalement démunis face à l'ampleur des besoins de financement exprimés à l'échelle locale, les pouvoirs en place en Afrique n'ont bien souvent d'autre alternative que de s'en remettre à l'aide de la coopération internationale au développement. C'est donc presque toujours à leurs corps défendant qu'ils choisissent d'abandonner certaines de leurs prérogatives au profit d'autres institutions et acteurs publics ou privés. Ils doivent d'autant plus s'y résoudre que la décentralisation est devenue aussi un enjeu essentiel de la coopération

³⁴⁰ Loi n°181/AN/02/4ème L portant ratification du Pacte International sur les droits civils et politiques

³⁴¹ Loi n°182/AN/02/4ème L portant ratification du Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels

³⁴² Loi n°180/AN/02/4ème L portant ratification du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale

³⁴³ Loi n°184/AN/02/4ème L portant ratification de la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants.

³⁴⁴ L'article 70 alinéa 2 de la constitution de 1992 dispose : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie et de sa conformité avec les dispositions pertinentes du droit des traités ».

bilatérale au développement entre le Nord et le Sud. Le cas de la France est très intéressant à cet égard, puisqu'elle a été amenée à intégrer dans sa coopération avec les Etats d'Afrique noire francophone dont elle est l'un des principaux partenaires, sinon le plus important, les éléments de la doctrine néolibérale véhiculée par les institutions de Bretton Woods, même si elle a gardé son identité et son autonomie d'action en ce qui concerne notamment l'appui aux processus de décentralisation subsahariens.

Paragraphe 2 : la décentralisation dans les pays africains, objectif prioritaire de la coopération française

La décentralisation constitue depuis le début des années 90 l'un des objectifs essentiels de la politique d'aide au développement de la France en Afrique. Cet intérêt trouve une parfaite manifestation dans l'appui financier et technique que l'ex-puissance colonisatrice apporte aux processus de décentralisation africains et dans la coopération que les collectivités décentralisées françaises mènent (ou entendent mener dans le cas djiboutien) directement avec leurs homologues de l'espace subsaharien. Il convient néanmoins d'indiquer qu'en dépit de sa position géostratégique dans ce qui constitue le « pré carré » français en Afrique, la république de Djibouti entretient un volume d'actions et d'échanges très faible avec la France en matière de décentralisation, pour autant que les données statistiques accessibles soient fiables. Bien que faisant partie des pays éligibles à l'APD au sens de l'OCDE, Djibouti est désavantagé par son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les aides allant en priorité vers des pays bien plus pauvres en termes de revenu par habitant³⁴⁵. Une autre raison réside vraisemblablement dans la défiance des services de la coopération française vis-à-vis des autorités gouvernementales Djiboutiennes qui entendent trop souvent se substituer aux collectivités décentralisées dans leurs relations avec les partenaires étrangers.

La France se propose d'assurer un rôle d'accompagnement des processus de décentralisation en Afrique noire et à travers l'action de tous les services chargés de sa coopération publique. Il s'agit ici d'évoquer les raisons de cet engouement de la coopération française (A), avant d'examiner les différentes formes que revêt son intervention et ses limites (B).

³⁴⁵ Selon la banque mondiale, en 2009, il était de 1270\$ pour la république de Djibouti. A titre de comparaison, il était de 482\$ en Erythrée et 351\$ en Ethiopie.

A) l'explication de l'engouement de la coopération française pour la décentralisation

L'appui aux politiques de décentralisation et particulièrement aux municipalités africaines est devenu une des priorités de la coopération française qui y consacre, chaque année, une part significative de son aide au développement. Frank Petitville ironise sur cette effervescence lorsqu'il écrit que la France s'est « rapidement impliquée dans le soutien aux décentralisations subsahariens, non sans une emphase désormais caractéristique du lancement d'un nouveau « produit » sur le marché de la coopération au développement »³⁴⁶.

Cet engouement tient à plusieurs raisons. D'abord, l'aide de la France en ce domaine s'inscrit dans le cadre général de la politique de coopération administrative ou institutionnelle qu'elle mène en direction des Etats du Sud, et singulièrement des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), politique visant à l'amélioration de leurs capacités de gestion comme d'action, dans une perspective de développement et à partir de structures et de principes décalqués du modèle administratif français. Aussi, l'aide française doit elle être appréhendée à l'aune des nouvelles orientations de la politique africaine de la France, telles qu'elles ont été définies par le président François Mitterrand lors du sommet France-Afrique tenu à la Baule en juin 1990, et qui tendent à favoriser sur le continent noir les nécessaires évolutions politiques et institutionnelles vers la démocratie et l'économie de marché. Les nouvelles orientations de la politique d'aide au développement de la France ont été explicitées par les gouvernements successifs et s'inscrivent désormais dans le cadre du consensus issu du sommet du millénaire du 8 décembre 2000, des conférences internationales de Monterrey (mars 2002) et de Johannesburg (aout-septembre 2002) sur le développement durable, et des stratégies définies par le Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD)³⁴⁷. Ce consensus, à la formation duquel la France a contribué, porte sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), sur les politiques que les pays du Sud doivent entreprendre afin de les atteindre et sur les moyens accrus que doivent mettre en œuvre les pays développés afin de les y aider. Il importe de noter, à cet égard, que la France a un intérêt géostratégique à la stabilité des Etats d'Afrique et notamment à Djibouti où elle dispose la plus grande base militaire à l'étranger.

³⁴⁶ F.Petiteville, « aperçus politiques sur les processus de décentralisation subsahariens », in R.J.P.I.C., n°3, octobre-décembre 1995, p.349.

³⁴⁷ Le NEPAD est un cadre stratégique approuvé par les pays africains lors du 37^{ème} sommet de l'OUA en juillet 2001 et qu'ils ont à nouveau ratifié lors de la création de l'Union africaine en 2002. Il a été élaboré, en accord avec les pays donateurs et les organisations internationales comme le PNUD, pour guider les pays africains

Une autre raison, liée cette fois-ci aux évolutions récentes de la décentralisation en France, explique l'engouement de la coopération française pour le même processus en Afrique. Il s'agit de la consécration législative de la coopération décentralisée, en France. C'est à la faveur de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République³⁴⁸ que les collectivités territoriales françaises ont acquis une véritable autonomie en la matière et qu'ont été créées les conditions de l'extension de leur action hors des frontières nationales, notamment en Afrique. Aussi, un dispositif législatif adapté (lois Oudin-Santini, Pintat et Thiollière) a doté l'action internationale des collectivités territoriales françaises à la fois d'un cadre légal et des potentialités budgétaires pour leurs actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée. La preuve en est que, depuis lors, « les communes françaises multiplient les jumelages avec des communes africaines, et y développent une coopération qui n'a plus de folklorique »³⁴⁹.

L'action de la France en faveur de la décentralisation dans les pays africains trouve aussi un de ses justifications dans la défiance des bailleurs de fonds de l'Afrique vis-à-vis des appareils étatiques du continent qui, très souvent, se sont montrés incapables de gérer de manière juste, efficace et transparente les crédits alloués au titre de l'aide au développement. Elle s'explique donc par le désir de travailler aussi avec d'autres interlocuteurs que les administrations centrales, c'est-à-dire avec des partenaires de base susceptibles de conduire, au plus près des populations et dans l'intérêt de celles-ci, les projets de développement financés par la communauté internationale.

Il convient toutefois d'observer que la France, comme les autres bailleurs de fonds bilatéraux, refuse généralement de faire transiter ses financements par les budgets locaux, dans la mesure où leur élaboration et leur exécution sont encore, dans la plupart des cas, insuffisamment maîtrisées par les organes dirigeants des collectivités territoriales africaines pour des raisons techniques et/ou à cause des rigueurs de la tutelle. Par ailleurs, selon les services de la coopération française, « l'application de la règle de l'unicité de caisse » fait courir le risque, en période de difficultés de trésorerie, que les sommes versées soient utilisées à d'autres fins que celles prévues par les bailleurs³⁵⁰. C'est pourquoi, bien souvent, ces derniers mettent en place, en accord avec leurs partenaires africains, des agences d'exécution

³⁴⁸ JORF 8 février 1992, pp. 2064-2083.

³⁴⁹ F. Petiteville, la coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, 1995, p.7.

³⁵⁰ Voir le document thématique réalisé par le groupe de réflexion sur la décentralisation, la décentralisation en Afrique subsaharienne, Paris, Secrétariat d'Etat à la coopération, 1997, p.61.

d'études et de travaux par lesquelles transitent les crédits. Il s'agit par exemple, des AGETIP (agence d'exécution de projets d'intérêts publics) ou des AGETUR (agence de travaux de maîtrise d'ouvrage déléguée). Dans la pratique, ces agences sont implantées en Afrique subsaharienne à l'initiative de la coopération française et/ ou de la Banque mondiale, parfois en liaison avec d'autres coopérations bilatérales. Pour les responsables du ministère français de la coopération, la mise en place de telles structures offre l'avantage d'une réalisation rapide des équipements et permet un contrôle régulier et strict des opérations comme de l'utilisation des crédits³⁵¹. A noter que les AGETIP et les AGETUR sont des agences autonomes, à statut privé, qui jouent le rôle d'opérateurs délégués. Elles sont chargées, notamment les AGETIP, de faire réaliser des travaux d'intérêt public par des petites entreprises locales, en contournant les règles régissant les marchés publics ; ceci pour réduire sensiblement les possibilités d'ingérence de l'administration d'Etat ou des grandes entreprises internationales de BTP.

Enfin, l'action de la coopération française en faveur de la décentralisation en Afrique subsaharienne n'est pas complètement désintéressée. Elle comporte également des visées géostratégiques dont les autorités françaises ne font aucunement mystère. La coopération décentralisée contribue, reconnaît le ministère des affaires étrangères, au rayonnement de la France à l'étranger. « Par exemple, les liens que nouent les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues étrangères représentent un vecteur non négligeable de présence linguistique et culturelle française dans le monde, à côté d'apports scientifiques, économiques ou techniques. »³⁵².

Par ailleurs, la France entend conforter, à travers le soutien apporté aux processus de décentralisation en Afrique, son leadership dans cette partie du monde, notamment dans la zone francophone qu'elle considère comme partie de son « pré carré ». Les opérations de coopération engagées dans ce cadre lui importent d'autant plus que d'autres agences de coopération occidentales commencent à s'intéresser de très près à ces questions de décentralisation au Sud du Sahara. C'est le cas par exemple des agences allemande (GTZ)³⁵³, américaine (USAID)³⁵⁴ et canadienne (ACDI)³⁵⁵. L'intervention de la coopération française

³⁵¹ Idem.

³⁵² Guide de la coopération décentralisée (échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales), op. cit., p. 11.

³⁵³ *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* : société d'Etat chargée par le gouvernement allemand de la planification technique et de la mise en œuvre de la coopération avec les pays en développement.

³⁵⁴ United States agency for international development.

³⁵⁵ Association canadienne de développement international.

visé donc aussi à contrecarrer la pénétration de ces rivales dans ce qui est perçu comme sa zone d'influence traditionnelle³⁵⁶. Ainsi, la France a mis en place plusieurs types d'interventions sur le terrain afin de mieux contrôler ses actions en matière de décentralisation.

B) Les différents types d'intervention et leurs limites

L'appui à la décentralisation mobilise, à des degrés variables, plusieurs acteurs de la coopération publique française, parmi lesquels il faut citer principalement :

- La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), créée en avril 2009 dans le cadre de la réorganisation du MAE, elle permet à la diplomatie française de mieux anticiper, identifier et répondre aux défis de la mondialisation. Elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales. Elle soutient l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée. Elle exerce, pour le compte du ministre des affaires étrangères, la tutelle sur les opérateurs de la coopération internationale française et élabore les politiques et stratégies des opérateurs de l'aide publique au développement.
- L'Agence française de développement (AFD) : établissement public financier érigé en opérateur pivot du dispositif français de coopération, l'AFD concourt au financement de projets de développement local s'adressant directement aux populations. Elle intervient par des prêts à long terme aux pays à revenus intermédiaires comme Djibouti et par des subventions aux pays à faible revenus. Elle soutient les collectivités locales dans leur gestion urbaine en finançant le développement des services publics urbains marchands (production et distribution d'électricité et d'eau potable, transports en commune), la mise en place de services municipaux structurés, l'aménagement des quartiers et l'habitat.
- Les collectivités territoriales françaises qui mobilisent des financements importants au titre de la coopération décentralisée.

Tous ces opérateurs poursuivent des objectifs communs, comme la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat (inspiré néanmoins du système d'administration locale français), le développement local et la mobilisation des populations pour l'amélioration de

³⁵⁶ A Djibouti, il y a actuellement l'agence américaine et française qui opèrent sur le terrain en matière d'aide au développement pour la république de Djibouti.

leurs conditions de vie à travers notamment la réalisation d'infrastructures à taille humaine comme l'hydraulique villageoise.

A Djibouti, l'AFD est présente depuis 1974 et jusqu'en 2005, elle a concentré ses activités en subvention dans les secteurs du développement urbain, et de l'éducation. En 2005, la réforme du système d'aide français a conduit l'AFD à intervenir dans un nouveau secteur, celui de la santé, avec un premier financement de 6 M€ pour le projet d'appui à la lutte contre le SIDA et la tuberculose. Santé, éducation, développement urbain sont dès lors les trois secteurs de concentration de l'aide, tel que défini dans le Document cadre de partenariat (DCP), conclu entre la République de Djibouti et la République française en 2006. Les interventions de l'AFD dans ces trois secteurs représentent, pour le portefeuille vivant de projets, un total d'engagement de 19,5 M€. Au-delà de ces secteurs prioritaires, l'AFD a ces dernières années élargi son scope d'intervention aux thématiques environnementales, de préservation ou d'amélioration de l'accès à la ressource.

Djibouti appartient au groupe des pays les moins avancés (PMA) mais ne figure pas dans la liste des 14 pays prioritaires d'intervention de la France. L'AFD, qui ne peut pas prendre la garantie de l'Etat, ni l'endetter, ne peut intervenir en sa faveur que sous la forme de subventions³⁵⁷.

Cependant, l'AFD, dont le développement urbain est l'un des secteurs de concentration de son aide, a accepté en 2008, après concertation avec la Direction de l'Habitat et de l'Urbanisme, de financer un nouveau projet autour des quartiers paupérisés de Balbala 12, 14, et 15 (aussi connus sous les appellations T3, Wahle-Daba, ou Bâche à eau).

Le grand Balbala, connu pour être le plus vaste bidonville de Djibouti, hébergeant sous des constructions très souvent précaires de tôles et de planches près d'un tiers de la population totale du pays, se distingue par des conditions de vie rendues particulièrement pénibles du fait des très fortes chaleurs quatre mois dans l'année et de la pénurie d'eau.

Ce programme, auquel souscrit totalement l'AFD avec la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, et la Banque islamique de développement, vise ainsi à

³⁵⁷ Source : <http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-afr/djibouti/afd-djibouti/produits-financiers>

organiser des actions coordonnées et cohérentes sur le territoire, en poursuivant les objectifs suivants :

- lutte contre la pauvreté,
- renforcement de la gouvernance locale,
- amélioration des conditions de vie,
- amélioration de la mobilité et des infrastructures.

Par ailleurs, depuis les premières élections locales de mars 2006, la France a apporté un appui conséquent, soit 126 265 euros, à ce changement institutionnel avec la mise à disposition d'un assistant technique et plusieurs actions de formation en faveur des conseils régionaux et des nouveaux élus à travers des ateliers et stages auprès d'institutions équivalentes.

Au titre de l'assistance technique, la France procède couramment à l'envoi sur le terrain, auprès des collectivités publiques africaines, d'agents spécialisés (ingénieurs, experts-conseils, juristes...) de nationalité française, pour une durée plus ou moins longue, de l'ordre de 3 à 6 ans. Ces agents (appelés « coopérants ») sont employés, aux frais de l'Etat français, à faciliter la réalisation de projets qui nécessitent un certain savoir-faire. Ils doivent par exemple proposer des méthodes d'organisation et de modernisation des services communaux africains, aider à la conception ainsi qu'à la mise en place, à partir des besoins locaux, des procédures et des instruments de gestion municipale. N'ayant pas vocation à se substituer ni à faire office de cadres nationaux, les « coopérants » ont pour mission de former des agents spécialisés africains qui les remplaceront à la fin de leur affectation.

Dans ces pays et notamment à Djibouti, l'assistance technique est le plus souvent appelée à participer à l'élaboration des textes fondamentaux de la décentralisation et dans ce cadre la tentation mimétique devient inévitable. En effet, Charles Nach Mback écrit : « la tentation est, de ce point de vue, grande pour un conseiller de proposer des solutions dont il a une meilleure connaissance et qui, parce qu'expérimentées ailleurs avec plus ou moins de bonheur, lui inspirent le plus de confiance. Cette tentation est encore plus grande lorsque l'assistant technique se trouve en face d'interlocuteur cognitivement prédisposés à accueillir favorablement ses propositions (...) Le procès fait à la coopération française dans ce contexte rejoint celui, plus généralement, instruit contre

l'impérialisme culturel et occidentale en Afrique. Ce procès dure depuis des siècles. Selon les époques, il a pris des expressions diverses pour devenir, aujourd'hui, une approche particulière des africains dans les relations Nord-Sud. Une approche pleurnicharde qui consiste, dans le fond, à se placer systématiquement en position de victime, et à ne pas déployer les efforts nécessaires pour promouvoir une image de soi plus responsable³⁵⁸ ».

Aussi importante qu'elle soit donc, l'action de la France en faveur de la décentralisation au Sud du Sahara n'en comporte pas moins des risques à savoir celui d'une standardisation des administrations locales africaines, en raison du mimétisme des pratiques de gestion et des textes français en la matière, comme celui de leur inadéquation par suite d'un défaut de « contextualisation » c'est-à-dire d'une insuffisante prise en compte des spécificités locales africaines³⁵⁹ et pour ce qui nous concerne, Djiboutiennes.

³⁵⁸ Charles Nach Mback, op. cit. p.230.

³⁵⁹ « La contextualisation est absente des programmes de réforme, parce que les consultants ne sont ni responsables devant les autorités locales ni devant les populations, mais bien devant les bailleurs qui ont défini au préalable les termes de référence ». D. Darbon, « uniformisation et globalité : les nouvelles ambiguïtés des administrations africaines », in Afrique contemporaine, numéro spécial. « L'Etat en Afrique : entre le global et le local », juillet-septembre 2001, p.58.

Chapitre II : Le contexte Djiboutien ignoré

Dans chaque société, il existe, en principe, un ensemble des règles écrites ou non, régissant son organisation sociale. Il n'y a pas de société humaine sans droit, un droit minimal va ainsi de pair avec la vie de l'homme en société³⁶⁰. D'ailleurs, le droit lui-même est un concept difficilement définissable. Pour le doyen Vedel « *le droit est indéfinissable mais présent* », « *une définition du droit par un juriste, ce serait une espèce de profession de foi...Si je sais mal ce qu'est droit dans une société, je crois savoir ce que serait une société sans droit* »³⁶¹.

Le doyen CARBONNIER quant à lui affirme que « le droit est droit, sans doute, mais les hommes le plient en tous sens, le ploient à leurs intérêts, à leurs fantaisies, voire à leur sagesse. Flexible droit sans rigueur. Faut-il s'en lamenter ? Il peut être salutaire que le droit ne soit pas ce spectre qu'on voudrait qu'il fût³⁶². Le droit est un fait social qui émane du groupe social qui le produit. Pour H.LEVY-BRUHL, « le droit est l'ensemble des règles obligatoires, déterminant les rapports sociaux imposés, à tout moment, par le groupe auquel on appartient »³⁶³.

Le droit définissant les rapports sociaux du groupe auquel l'individu appartient, ce droit est l'expression du groupe d'appartenance qui l'édicte. Ainsi, R.VERDIER affirme que « le droit est un ensemble de normes renvoyant à un ensemble de faits et d'actes : il reflète une culture, il exprime une société »³⁶⁴.

La prise en compte du « local » passe par l'implication des acteurs directement concernés. C'est aujourd'hui le *credo* des projets de développement³⁶⁵, domaine où l'on a tiré les leçons des échecs dus au non prise en compte des logiques locales. Les projets de décentralisation devraient logiquement en tenir compte. Faute de quoi, ils risquent de connaître eux-mêmes les mêmes échecs.

³⁶⁰ O.BARRIERE, gestion des ressources renouvelables et conservation des écosystèmes au sahel : le foncier environnement, thèse de doctorat, université Paris I, 1996, p.30.

³⁶¹ G. Vedel, indéfinissable mais présent, in Droits, revue française de théorie juridique, Paris, 1990, pp.67-71.

³⁶² J.CARBONNIER, flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur, Paris, p.379.

³⁶³ H.LEVY-BRUHL, sociologie du droit, Paris, p. 21.

³⁶⁴ R.VERDIER, « le droit au singulier et au pluriel. Juridicité et cultures juridiques », droits, Paris, p.67.

³⁶⁵ P.RUTAKE, développement décentralisé, mutations politiques, pouvoir local et développement communal au Burundi, Paris, 1992, p.67.

A la question, comment mettre en place une décentralisation adaptée à notre contexte³⁶⁶ ? Le rapport avait émis les principales recommandations suivantes :

- Il convient d'identifier les collectivités régionales et de respecter les principes de base de la décentralisation : l'administration libre, l'élection au suffrage universel direct, la participation des citoyens et la gestion de la vie locale. La décentralisation ne peut devenir une réalité qu'après un transfert effectif de compétences, de ressources (humaines et financières) et de patrimoine de l'Etat aux collectivités régionales.

- La loi sur la libre administration des collectivités régionales indiquera que tout transfert de compétences devra être accompagné d'un transfert de ressources et de moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

- Comme la décentralisation interviendra dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires au niveau de l'Etat, il faudrait envisager le transfert de ressources et de moyens de façon pragmatique.

- La décentralisation étant une politique de partage de pouvoirs et de responsabilités administratives entre l'Etat et les collectivités régionales, le réalisme doit imposer l'observation de la règle de progressivité par rapport à l'effectivité de l'exercice de certaines prérogatives légalement reconnues à ces nouvelles administrations, étant entendu que le transfert ne sera envisageable que lorsque l'Etat sera sûr de l'aptitude des collectivités à les assumer.

- Pour ce qui concerne les ressources humaines, il est souhaitable de concevoir un projet de décret portant statut des fonctionnaires des collectivités régionales et compléter le statut général de la fonction publique pour y ajouter une position intermédiaire (" mise à disposition ") pour les agents de l'Etat dont les activités professionnelles sont rattachées aux matières et compétences à transférer aux collectivités régionales.

Pourtant le législateur djiboutien n'a pas tenu compte de tous ces enseignements dans la production des lois de décentralisation. De ce fait, les lois de décentralisation ne sont pas le miroir de la société Djiboutienne : il ne s'agit que d'un transfert de droit et d'institutions.

Pour M.ALLIOT, les effets d'une règle de droit tout en dépendant de sa formulation, dépendent dans le même temps aussi des aspirations et des objectifs de ceux qui l'utilisent et des représentations qu'ils associent³⁶⁷.

³⁶⁶ Rapport nationale issu du forum « action gouvernementale » de 2009, chapitre 4, p.5.

Nonobstant ces considérations, les institutions étatiques³⁶⁸ Djiboutiennes ont été créées à partir du modèle français et on constate un parfait mimétisme³⁶⁹ que ce soit au niveau des institutions administratives, budgétaires, fiscales ou judiciaires. La république de Djibouti reprend principalement à la France bon nombre de schémas comme par exemple la division droit public, droit privé, la dénomination des ministères, le découpage territorial (communes, régions, districts arrondissement etc...). Le modèle français à partir duquel l'Etat djiboutien s'est organisé n'est pas adapté aux données culturelles locales car son mimétisme, l'Etat Djiboutien s'est construit selon l'archéologie de la pensée européenne avec ses différentes représentations, se détournant ainsi de l'archéologie de la pensée africaine.

Ces archétypes et ces logiques conduisent à des comportements qui influent sur la décentralisation³⁷⁰. La pensée européenne est le fondement des lois portant décentralisation ainsi que le fondement de toutes les autres dispositions législatives et réglementaires. De même, la décentralisation devant s'appliquer dans une société ayant son système de pensée, il convient de prendre en compte cette dernière.

Aussi, pour mener à bien notre étude, on fera notre analyse en prenant en compte deux aspects important à savoir, tout d'abord, la non prise en compte de la spécificité Djiboutienne (**Section I**) et ensuite l'absence dans le processus des autorités coutumières (**Section II**).

³⁶⁷ M. ALLIOT, les transferts de droit ou la double illusion, In, le droit et le service public, p.32. Qui veut transférer une législation ou une réglementation doit savoir d'une part, que les divergences des objectifs des utilisateurs entraîneront ce qu'il appellera, peut être, des effets pervers, mais qui ne le sont que, pour ceux qui ont été assez superficiels pour croire qu'exportés, les mêmes textes produiront les mêmes effets. Qu'il ne suffit pas de transférer un texte pour transférer un droit. Le texte ne parle que par les représentations qui lui sont associées.

³⁶⁸ GEMDEV (ouvrage collectif), les avatars de l'Etat en Afrique, Paris, 1997, p.177.

³⁶⁹ B.BADIE, l'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique, Paris, 1992.

³⁷⁰ Le professeur E. le ROY, parle de logique, comme rationalisations pour l'action (E. le ROY, le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du droit, op.cit, pp.91-103.

Section I : La non prise en compte de la spécificité Djiboutienne

Il s'agit d'un déni de réalité qui se traduit par la mise à l'écart des éléments socioculturel (**paragraphe 1**) et des communautés de base (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : la non prise en compte des éléments socio culturels

Le lien entre culture et développement (politique et économique) n'est plus à faire. Les nombreuses études qui montrent ce lien (**A**) mettent en garde sur les conséquences de leur dissociation, notamment dans un projet comme la décentralisation (**B**).

A) l'archéologie de la pensée européenne et africaine et leurs représentations

Selon le vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines, l'archéologie est définie comme une étude scientifique des civilisations préhistoriques ou disparues, principalement par l'interprétation des vestiges qu'elles ont laissées³⁷¹.

Appliquée aux systèmes de connaissances et aux services, l'archéologie « *c'est plutôt une étude qui s'efforce de retrouver à partir de quoi les connaissances et théories ont été possibles ; selon quel espace d'ordre est constitué le savoir ; sur fond de quel à priori historique et dans l'élément de quelle positivité des idées ont pu apparaître, des sciences se constituer* »³⁷². Cette méthode permet de constater qu'en réalité, c'est la pensée européenne et ses représentations qui structurent la fondation de la décentralisation (**1**) ; ce qui implique la mise à l'écart des éléments culturels Djiboutien (**2**).

1) la pensée européenne fondement des lois de décentralisation

L'archéologie de la pensée européenne montre que celle-ci est basée principalement autour de trois éléments : similitude, égalité et autonomie³⁷³.

Le premier élément³⁷⁴ de l'archéologie de la pensée européenne est la similitude. En effet, suivant l'archéologie de cette pensée, au départ, tous les individus sont semblables et d'aident en renonçant à leur autonomie. C'est le mythe du contrat social développé par T.HOBBS³⁷⁵, J.LOCKE³⁷⁶ et J.J.ROUSSEAU³⁷⁷. Selon ces auteurs, la fondation de la

³⁷¹ L.M.MORFAUX, vocabulaires de la philosophie et des sciences humaines, Paris, 1980, p.25.

³⁷² M. FOUCAULT, les mots et les choses, Paris, Gallimard, 1966, p.13.

³⁷³ M.ALLIOT, le droit et le service public au miroir de l'anthropologie, textes choisis et édités par C.KUYU, Karthala, 2003.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ T.HOBBS, Léviathan, Paris, 1971.

société repose, en principe, sur un contrat passé entre les individus strictement semblables et qui, pour sortir de « l'état de nature », doivent mettre en place un pouvoir extérieur, à savoir celui de l'Etat. Dans la vie politique, tous les individus étant semblables, il faut vivre ensemble. Pour vivre ensemble, il faut trouver une solution et celle-ci ne peut être que la loi, règle générale et impersonnelle s'imposant à tous et organisant la vie des citoyens au sein de la cité.

De Thomas Hobbes à Sigmund Freud, les occidentaux conçoivent la société comme fondée sur la similitude, conséquence d'un renforcement opéré en échange d'un semblable renoncement d'autrui ou pour obliger autrui à un semblable renoncement. Dans la société Djiboutienne composée de plusieurs ethnies, et où le partage du pouvoir se fait selon l'importance des tribus, peut-on concevoir qu'une localité soit dirigée par élu issu d'une minorité ethnique ? Les lois de décentralisation ont obligé tous les citoyens à pratiquer la similitude. Une chose est de permettre la pratique de la similitude, une autre est d'aboutir au résultat escompté avec les divers moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'atteindre le but recherché. Ainsi, on permet au représentant d'une minorité ethnique d'être candidat pour diriger les affaires d'une collectivité décentralisée, au notable d'être le semblable de ses administrés. Or, il est important de comprendre que, dans le contexte djiboutien, être semblable ou similaire, c'est remettre en cause les hiérarchies sociales et les privilèges qui y sont associées.

Le second élément de l'archéologie de la pensée occidentale est l'égalité. Ce second élément énonce que « *tous les hommes naissent libres et égaux* »³⁷⁸. La société occidentale pense que le principe de cohérence doit être trouvé principalement dans l'affirmation de l'unité, puis dans la recherche de cette unité par l'uniformisation des statuts et des conditions et enfin dans la répression de tout ce qui fonde les différences et donc les discriminations. Cependant, dans les sociétés africaines en général et dans la société Djiboutienne en particulier, il n'y a pas d'égalité entre les membres de la société. C'est plutôt l'inégalité basée sur l'interdépendance qui est privilégiée. Par exemple, le chef de famille n'est pas l'égal de la mère de famille, l'enfant n'est pas l'égal du père, etc...

³⁷⁶ J.LOCKE, traité du gouvernement civil, Paris, 1984.

³⁷⁷ J.J.ROUSSEAU, du contrat social, Paris, 1963.

³⁷⁸ Préambule de la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Le troisième élément de l'archéologie de la pensée européenne étant l'autonomie, l'Etat djiboutien proclame cette autonomie des individus. Cependant, dans une société ancestrale où il y a des dépendances et des interdépendances peut-on par des lois exiger et obtenir l'autonomie des individus les uns par rapport aux autres ? Selon T.PARSONS³⁷⁹ « *un système culturel ne s'institutionnalise pas lui-même, il doit s'intégrer à un environnement social qui puisse remplir les exigences nécessaires pour qu'une société (ou un ensemble de sociétés) soit viable. L'évolution implique une interaction continue entre le système culturel et le système social aussi bien qu'entre les éléments respectifs* ».

C'est en fonction de la pensée et des représentations qui y sont associées que la société se structure, s'organise, se construit et évolue harmonieusement. C'est aussi à travers cette archéologie et cette structuration que les citoyens essaient de se mouvoir. Ainsi, vouloir remplacer un système par un autre, c'est vouloir changer de structure sociale. Vouloir changer de structure sociale, c'est ignorer le poids de la tradition. Cette tradition qui a forgé les mentalités pendant plusieurs générations.

Selon M.ALLIOT³⁸⁰, « *s'il y a un trait commun entre les sociétés, c'est bien que chacune construit son propre univers mental, porteur de modèles fondamentaux et dispensateur de sens, que révèlent à la fois la vision des peuples, de sa société, des groupes auxquels il appartient ou avec lesquels il est en rapport et sa vision de lui-même* ». Nonobstant cet état de fait, l'Etat djiboutien gère une rationalité étatique d'inspiration occidentale dans un contexte sociopolitique relevant d'une autre culture. C'est à partir du modèle français que l'Etat djiboutien a organisé la décentralisation. La décentralisation menée en république de Djibouti s'inspire donc d'une expérience exogène qui fait référence à son milieu. Manque à cette politique, une articulation avec les valeurs du milieu d'où il est exporté. C'est pourquoi, cette décentralisation pâtit de la mise à l'écart des logiques Djiboutiennes.

2) La mise à l'écart des valeurs culturelles Djiboutiennes

L'archéologie de la pensée africaine montre que celle-ci se construit autour de trois éléments³⁸¹ : la différenciation, l'interdépendance, et la hiérarchie.

³⁷⁹ T. PARSONS, les systèmes des sociétés modernes, Paris, 1973.

³⁸⁰ M.ALLIOT, le droit et le service public au miroir de l'anthropologie, op. cit, p.287.

³⁸¹ Il est à noter que ces trois éléments ont pour socle la communauté d'intérêt. Cette dernière se trouve aussi dans le cadre de la décentralisation.

Le premier élément de la pensée africaine est la différenciation. En effet, dans les grands mythes africains de la création, la différenciation des fonctions entraîne l'existence d'interdépendance. Ces différences rendent la société cohérente et il y a donc une obligation d'alliance. Cette obligation d'alliance qui conduit à la cohésion du monde ne lui vient pas de l'extérieur mais provient d'un mouvement interne de différenciation aboutissant à l'union des contraires. A cet effet, on peut citer un mythe *Bambara* qui dit qu'avant de fonder un village deux frères ont dû se différencier professionnellement, s'engageant en leur nom et au nom de leurs descendants, l'un à cultiver la terre, l'autre à travailler le fer.

Il n'y a de société là où les différences imposent l'interdépendance, c'est-à-dire la solidarité. Plus la matière est diverse et plus les hommes se différencient et plus grande est l'exigence de l'ensemble de cohésion et d'assemblage de la mosaïque. Inégalité et diversité sont des facteurs de cohésion sociale car chacun a besoin de l'autre pour ce qu'il n'a pas. Les mythes ne décrivent pas la création comme le passage du néant à l'être mais comme celui de l'indistinct au différencié.

Pour ce qui est de la diversité, la distinction est faite entre la diversité dans le temps (jour/nuit...) la diversité dans l'espace (espace habités, espaces cultivés, espaces sacrées...). Toujours dans cette logique de différenciation, il n'y a pas un seul pouvoir mais des pouvoirs de nature différentes qui se côtoient et qui se complètent. Ainsi, par exemple, dans le village, il y a un chef de village, un chef religieux, etc... La loi portant décentralisation et statut des régions reconnaît un seul pouvoir local alors que dans le village il existe des pouvoirs multiples qui s'imbriquent les uns dans les autres pour réaliser l'équilibre des divers pouvoirs. Avec cette différenciation qui existe à l'intérieur des groupes sociaux, le pouvoir ne naît pas d'un contrat social mais de la différence sociale qui crée un ordre de rapport tout à fait différent et naturel. Les êtres ne se séparent que pour mieux se rassembler. La conjonction est donc le but ultime de la différenciation.

Le second élément sur lequel repose la pensée africaine est l'interdépendance. Cette dernière est organisée autour de la fonction que l'individu occupe dans la société. En effet, à Djibouti, les personnes et les lignages sont définis par les fonctions qu'ils remplissent. De plus, ce n'est pas la personnalité juridique qui importe mais la communauté³⁸² (le destin commun). Le modèle fonctionne sur le principe de la pluralité et des rapports sociaux. La

³⁸² Certains qualifient cette communauté ou cette communauté d'intérêt d' « *affectio societatis* ».

personne n'est donc pas définie unitairement et peut aussi être définie par ce qu'elle représente pour les autres (pour les gens de son village ou de sa famille...). N.ROULAND³⁸³ affirme qu'à la structure unitaire de l'individu, « *les sociétés africaines préfèrent une organisation pluri-polaire de la personnalité : l'homme est un ensemble éclaté d'éléments interdépendants temporairement réunis pendant la durée de la vie de l'individu mais toujours susceptible de dissociation par le fait du sujet lui-même. Ainsi, les Wolofs (Sénégal) distinguent-ils trois principes fondamentaux : l'être humain (Nit) qui comprend le corps (Garam) et le souffle (Ruu) ; l'esprit (Rab), la force vitale (Fit). A la mort, chaque principe retourne à sa source : le corps à la terre, le Ruu à Dieu, le Rab rejoint le monde invisible des ancêtres, le Fit peut demeurer attaché à la lignée d'où éventuellement réincarnation de l'ancêtre* ».

Le principe de l'interdépendance permet à la société de produire son droit et d'assurer l'harmonie du groupe. Cette harmonie est dynamique. Plus qu'un principe, l'interdépendance est un modèle de conduite et de comportement ancré dans la conscience collective et individuelle. Elle constitue une exigence primordiale pour la concrétisation de l'idéal de la société et son bon fonctionnement.

Le troisième élément sur lequel repose la pensée africaine est la hiérarchie. Le monde africain trouve sa cohérence dans les rapports de hiérarchie que la fonction de cohésion impose aux êtres qui sont membres du groupe social. La hiérarchie s'ordonne autour de l'énergie qui anime l'univers. Dans l'organisation de cette hiérarchie, l'invisible est supérieur au visible puisque les êtres sont conçus dans l'invisible avant de paraître dans le monde visible. Les ancêtres sont supérieurs aux vivants puisqu'ils leur ont donné la vie, les anciens aux plus jeunes. Celui qui donne est supérieur à celui qui reçoit.

Ignorer la hiérarchie aboutirait à introduire le désordre. Dans tous les domaines, il y a une hiérarchie qui correspond à la structure dynamique de l'univers et qui concourt au maintien de la cohérence. La hiérarchie est dynamique car l'individu passe constamment d'une classe à une autre. Le passage d'une classe à une autre relève des manières de dire et de faire qui donne aux membres du groupe des nouvelles fonctions progressivement. Le fait de progresser en âge et dans une classe d'âge permet la socialisation de l'individu. De plus, cet

³⁸³ N.ROULAND, introduction à l'anthropologie juridique, Paris, 1988, p.206.

individu acquiert au sein des classes d'âges auxquelles il accède, la maturation physique et sociale qui lui permettront de faire face aux nouvelles situations qui se présenteront à lui.

La décentralisation que l'Etat met en place s'insère dans une logique institutionnelle basée sur l'archéologie de la pensée européenne avec les représentations qui y sont liées. Les collectivités décentralisées ainsi que les différents acteurs sont confrontés à ces logiques en présence avec lesquelles tous doivent composer afin de réussir la gestion décentralisée.

B) Quelques conséquences de déni de réalité

Nous allons illustrer cette opposition des logiques par deux conséquences nées de la confrontation entre les prescriptions culturelles et celles du projet de décentralisation.

1) absence d'égalité des personnes pour la participation aux affaires locales

Chaque personne a le droit de prendre part en toute égalité à la gestion de la chose publique. Ainsi, aux termes de l'article 86 de la constitution, « *les collectivités territoriales sont administrées librement par des conseils élus en vue du développement et de la promotion des intérêts locaux et régionaux* ».

Selon l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi 2002 portant décentralisation et statut des régions, « *la région est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par l'intermédiaire des conseils élus au suffrage universel direct, dans les conditions fixées par la loi* ».

Enfin, aux termes des articles 46 et 53 des lois de décentralisation, « *tout électeur a le droit de demander communication à ses frais, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux de l'assemblée. Chacun peut les publier sous sa responsabilité* ».

Selon ces trois articles issus respectivement de la constitution et des lois portant décentralisation, toute personne a le droit de prendre part en toute égalité à la gestion des collectivités décentralisées et les habitants ont le droit d'être informés et d'être consultés quelque soit leur statut, leur place ou leur rôle dans la société. Or, d'après l'archéologie de la pensée africaine, il y a une différenciation, une interdépendance et une hiérarchie. Il s'en suit que le processus de décentralisation qui s'inspire de la pensée européenne (avec les représentations qui y sont associées) remet en cause la pensée africaine (avec les représentations qui y sont associées) dans des sociétés inégalitaires où des hiérarchies millénaires de statut social déterminent la place et le rôle de chaque individu.

Avec les lois de décentralisation, dans le milieu local, la différenciation, l'interdépendance et la hiérarchie doivent disparaître pour faire place à la similitude, à l'autonomie et à l'égalité. Or, tel n'est pas le cas dans la réalité et il n'y a donc pas d'égalité des personnes pour la participation aux affaires locales. Face à cette absence d'égalité des personnes, la fondation de la décentralisation devrait être revue.

2) Absence d'égalité des personnes quant à l'exercice du droit de vote et à l'éligibilité

Le choix des élus locaux se fait démocratiquement par vote suivant l'expression une personne/une voix. La réalité est différente. En effet, certaines personnes (chefs traditionnels, notabilités coutumières) ne comprennent pas pourquoi leur voix doit être égale à celles des populations (simples sujets) qui leur doivent allégeance. Dès nos jours, la conscience collective ne partage pas forcément cela.

Pourtant, les autochtones³⁸⁴ n'admettent pas que des non autochtones (ou étrangers) soient éligibles sur leur territoire. Etre autochtone crée des droits. A contrario, le non autochtone n'a pas sa place dans la gestion des affaires locales notamment dans les conseils régionaux. En effet, certaines communautés sont mis de côté et considérées comme inférieures parce qu'elles appartiennent à d'autres ethnies et sont étrangères. Par conséquent, ces communautés n'ont pas le droit de s'ingérer dans les affaires des localités où elles vivent.

Cependant, selon les lois de décentralisation, toute personne qui remplit les conditions d'éligibilité peut se présenter aux élections locales. Afin d'éviter que des non autochtones ne dirigent des collectivités, l'Etat avait mis en place et désigné, dans le cadre des conseils régionaux provisoires, des délégations dont les membres étaient tous issus des régions concernés et représentatifs des ethnies. Ainsi, au conseil régional d'Obock, plus de la majorité des conseillers étaient composés d'Afars. A dikhil, les membres étaient représentatifs de deux plus grandes communautés peuplant la région à savoir les Afars et les Issas. A contrario, à Ali Sabieh, les membres des conseillers régionaux provisoires étaient majoritairement composés des Issas.

³⁸⁴ L'autochtonie résulte de l'appartenance à un terroir sur la base du rattachement réel ou mystique à un même ancêtre fondateur.

On retrouve la même configuration à l'issue des élections au suffrage universel direct de 2006 et 2012 avec en prime quelques conseillers qui sont les descendants directs des autorités coutumières. Ainsi, au conseil régional de Tadjourah, la fille d'un Sultan Afar a été élue en 2006 et réélue en 2012.

Par ailleurs, le système électoral local ne permet pas l'éligibilité à toutes les personnes majeures aux élections locales et met en place des conditions financières pour y participer. En effet, l'article 29 de la loi³⁸⁵ de 2005 portant statut de la ville de Djibouti dispose que « *est éligible à l'élection municipale et régionale tout citoyen djiboutien âgé de 23 ans révolus au jour du scrutin et jouissant de ses droits civiques et politiques* ». En principe tout électeur est éligible sauf disposition législative contraire. Tel était le cas par exemple des étrangers ayant acquis la nationalité Djiboutienne et qui pendant un délai de 5 ans ne pouvaient être investis des fonctions ou mandats électifs³⁸⁶.

Cette condition d'éligibilité, qu'on retrouve par ailleurs dans d'autres pays³⁸⁷ africains francophones, et justifié par le manque de maturité des « jeunes adultes³⁸⁸ » n'est pas pertinente et est source d'inégalité entre les jeunes qui représente une part importante du corps électoral du pays.

Aussi, les lois de décentralisation mettent en place des conditions financières pour participer aux élections locales. En effet, les articles 18 et 23 des lesdites lois disposent que « *le responsable de chaque liste ou mandataire doit verser auprès du Trésor Public pour le compte de l'ensemble des candidats qui y sont inscrits et au profit de la circonscription concernée un cautionnement de 250 000 FD³⁸⁹. Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés* ». Le versement de cette garantie financière, retrouvé par ailleurs aux élections législatives et présidentielles avec des sommes plus importantes, permet d'éviter un trop grand nombre de candidats aux élections locales. En revanche, ce mécanisme pourrait décourager des potentiels candidats et laisser des sentiments

³⁸⁵ La première loi de 2002 portant décentralisation et statut des régions n'avait pas évoquée les conditions d'éligibilité des conseillers régionaux (notamment l'âge des candidats), ce qui n'a pas posé des problèmes particuliers lors des premières élections régionales de 2006. Il a fallu attendre la loi rectificatrice de décembre 2011 pour l'article 17 soit modifié pour prendre en compte cette condition d'âge.

³⁸⁶ Article 29 de l'ancienne loi portant code de la nationalité Djiboutienne de 1981 abrogée.

³⁸⁷ Au Mali, sont éligibles les électeurs âgés de 21 ans.

³⁸⁸ A la question, pourquoi les majeures qui ont moins de 23 ans ne peuvent pas être candidats, il nous a répondu qu'ils n'étaient pas assez matures pour gérer les affaires des collectivités territoriales.

³⁸⁹ L'équivalent de 1100 euros.

d'injustice à ceux qui n'auraient pas atteints la barre de 5% de suffrages exprimés. La démocratie Djiboutienne a tout à gagner de sa suppression car elle aurait pour conséquence la multiplication des candidats pour le choix des électeurs.

Ces illustrations montrent bien que pour la mise en œuvre de la décentralisation, il convient de tenir compte des enseignements des cultures Djiboutiennes. Cependant, peut-on avoir des collectivités décentralisées ayant la personnalité juridique et s'administrent librement sans que les membres de la collectivité n'aient la personnalité juridique ? La personnalité juridique permet à la personne de disposer de droits et d'obligations. La reconnaissance de ces droits et obligations à la personne confère à cette dernière le droit de s'intéresser aux affaires de son milieu de vie et de participer pleinement. La reconnaissance de la personnalité juridique n'est pas évidente dans des sociétés où les représentations se construisent autour de la différenciation, de l'interdépendance et de la hiérarchie ; sociétés inégalitaires où les hiérarchies millénaires de statut social déterminent la place et le rôle de chaque individu.

Paragraphe 2 : le cadre juridique de la décentralisation écarte les communautés de base et les associations de développement local

R.A.SAWADOGO traduit bien la mise à l'écart des communautés de base et des associations de développement local en affirmant que : *« il est patent que les villageois connaissent leur territoire et les possibilités associées à chaque échelle territoriale. Depuis des générations, ils savent qu'à tel échelon spatial correspond une autorité reconnue, des limites territoriales, des ressources contrôlées. Les conflits d'antan étaient dus à la remise en cause de cette emprise territoriale. En fait, les villageois ont la plupart du temps un schéma territorial à trois échelles : le « bio-local », le « supra-villageois » et le pays... ce type d'espace correspondrait parfaitement à la commune rurale en tant que collectivité locale. Nous n'avons pas encore rencontré un tel espace qui fasse l'objet d'une contestation aux yeux des populations...la commune n'est donc pas une invention occidentale dans sa conception de territorialité, d'autonomie de gestion politique, économique et d'occupation judicieuse de l'espace. C'est l'échelle qui convient le mieux pour instaurer et reconfirmer la collectivité territoriale. Elle a l'avantage de correspondre à une réalité socio-historique, à partir de*

laquelle il serait possible de faire évoluer une citoyenneté locale vers d'autres types de citoyenneté »³⁹⁰.

Les lois de décentralisation ont fait fi des pratiques millénaires de gestion du territoire. A ce titre, elles ont écarté le village et le quartier (A), cadres à partir desquels les habitants se représentent et s'administrent à travers différents réseaux associatifs (B).

A) La mise à l'écart du village et du quartier

Aux termes de l'article 2 de la loi portant statut de la ville de Djibouti, cette dernière « comprend trois communes :

- la commune dénommée «Ras-Dika» dont le territoire correspond à celui du 6ème arrondissement,
- la commune appelée «Boulaos» recouvre l'ensemble des territoires de premier, deuxième et troisième arrondissement,
- et la commune dite «Balbala» sous le nom duquel se regroupent les territoires du 4ème et du 5ème arrondissement ».

Les nouvelles communes ont été calquées sur les territoires des arrondissements qui existent toujours et qui représentent les autorités déconcentrés de l'Etat central. Les lois de décentralisation n'évoquent pas, d'une part, les communes rurales, et d'autre part, les subdivisions communales à savoir les quartiers, les arrondissements et les villages. Cette absence dans le texte s'explique, notamment en ce qui concerne les villages, par l'importance de la ville de Djibouti.

En effet, l'administration coloniale avait mis en place un certain nombre de textes concernant l'organisation administrative de la ville de Djibouti. Le premier texte est l'arrêté n°6 novembre 1928 portant création du Cercle de Djibouti. Les seconds textes concernent respectivement l'arrêté n°1060 du 31 août 1946 portant réorganisation des circonscriptions administratives et l'arrêté n°74-1353/SG/CG du 7 août 1974 délimitant les arrondissements du District de Djibouti. Enfin, le troisième texte concerne l'arrêté 82-1735 portant création d'arrondissements dans la ville de Djibouti. Après l'indépendance, l'organisation administrative du district de Djibouti est modifiée et comprend désormais quatre

³⁹⁰ R.A.SAWADOGO, l'Etat africain face à la décentralisation, Paris, Karthala, 2001, p.244-245.

arrondissements dont trois arrondissements urbains et un arrondissement suburbain. Ces arrondissements sont constitués par le regroupement de quartiers. Aucun texte, cependant, ne précise le statut juridique des quartiers bien qu'en réalité ces derniers soient traités comme des unités administratives de base dans la ville de Djibouti.

Ainsi, le village et le quartier qui sont des subdivisions de communes ne sont que des unités administratives de base, c'est-à-dire le plus bas niveau de représentation de l'Etat. Ainsi, d'une part, il n'y a pas de plus bas niveau de représentation de l'Etat et les chefs de villages et de quartier représentent la population auprès de la préfecture circonscription administrative et veillent à l'exécution des directives de l'Etat transmises par voie hiérarchique. La conséquence qui en résulte est que le village et le quartier sont des subdivisions administratives donc sans personnalité juridique, sans capacité juridique, sans patrimoine et sans pouvoir légal reconnu.

Cependant, à la question suivante servant à connaître l'origine de son interlocuteur : d'où es tu ?, le djiboutien qui habite dans les régions de l'intérieur du pays répond, « je suis de tel ou tel village », il ne répondra pas ni par le nom de sa ville, ni par le nom de sa préfecture ou rarement de sa région. Que représente alors le village pour tout djiboutien ? Pour un djiboutien habitant dans les régions, le village est l'univers de signification, la terre d'origine, le lien avec la terre et les ancêtres.

De même, quand on demande à un habitant de Djibouti-ville, « ou habites-tu ? Il répond « j'habite tel ou tel quartier ». A cette même question, un parisien, un marseillais ou lyonnais répondrait : « j'habite tel ou tel arrondissement ». Ce local (village et quartier) n'est pas imaginaire. En effet, c'est le local que l'individu prend pour référence dans le temps et l'espace. En disant, je suis de tel village ou j'habite tel quartier, l'individu nomme et identifie le local. Or, ce local (village et quartier) n'est pris en compte par l'Etat dans le cadre des lois de décentralisation. De plus, à côté de ce local (village et quartier) l'Etat construit son propre local (commune, préfecture et région) et inscrit ses actions dans son local à lui. On ne peut donc que constater un décalage entre le local du djiboutien/citoyen et le local de l'Etat.

Ainsi, le village et le quartier qui constituent des subdivisions de communes ne sont que des unités administratives de base, c'est-à-dire le plus bas niveau de représentation de l'Etat. Ainsi, d'une part, il n'y a pas plus bas niveau de représentation de l'Etat et les chefs de village et de quartier représentent de population auprès de la préfecture, circonscription administrative, et veillent à l'exécution des directives de l'Etat transmises par voie

hiérarchique. La conséquence qui en résulte est que le village et le quartier sont des subdivisions administratives sans personnalité juridique, sans capacité juridique, sans patrimoine et sans pouvoir légal reconnu.

La non prise en compte du village et du quartier pose encore d'autres problèmes qu'il faut résoudre. Ainsi, comment gérer l'unité administrative de base (village et quartier) au niveau de la commune ? Comment la décentralisation peut-elle être légitime dans des régions de l'intérieur du pays où il n'existe pas à ce jour des communes rurales mais que le village joue un rôle important malgré leur inexistence légale ? De quelle autorité dépend le chef de quartier ou le chef de village ?

En principe, le chef de quartier et le chef de village s'en réfèrent au chef de poste ou au préfet directement concernant la ville de Djibouti. De plus, le chef de village et le chef de quartier sont des autorités traditionnelles. D'ailleurs, R.A. SAWADOGO souligne le fait que « *la commune n'est pas une invention occidentale dans sa conception de territorialité, d'autonomie de gestion politique, économique et d'occupation judiciaire de l'espace*³⁹¹ ».

La loi portant décentralisation et statut des régions de 2002 a expressément reporté³⁹² la création des communes rurales dans les cinq régions du pays. Toutefois, dans la pratique, les villages existent comme des vraies communes rurales et la question est de savoir selon quel mode (mode moderne décentralisé ou mode traditionnel) sont-ils administrés ? Là encore, il n'y a pas de précision. Alors, comment concilier la gestion de la commune collectivité décentralisée avec les subdivisions de la commune (quartier ou village pour les régions) qui tout en étant des unités administratives de base sont aussi des modes de gestion traditionnels du territoire local ?

La décentralisation eut été un projet plus viable, si elle s'était appuyée sur les modes de gestion traditionnelle (tout en prenant en compte le village et le quartier) en les amplifiant, en les rationalisant, et en les adaptant.

B) La mise à l'écart des associations de développement local

³⁹¹ R.A.SAWADOGO, l'Etat africain face à la décentralisation, op. cit, p.244-245.

³⁹² En effet, l'article 3 de la loi portant décentralisation et statut des régions du 7 juillet 2002 dispose que « *La loi portant création et organisation des communes sera élaborée avec la collaboration des institutions régionales (assemblée et exécutif) et sera promulguée ultérieurement* ».

Outre quelques structures et pratiques existantes avant 2000, l'avènement du multipartisme intégrale en 2002 a permis l'expression plurielle des courants de pensée, la liberté d'expression, la liberté d'association et l'appréciation et le contrôle de la gestion publique. Cette expression plurielle a favorisé l'émergence d'organisations dynamiques pour suppléer l'absence et/ou la faiblesse des structures étatiques. Ainsi, ces groupements communautaires ont progressivement pris en charge un certain nombre d'activités dans les centres urbains tandis qu'en milieu rural, des associations et des organisations non gouvernementales (ONG) ont peu à peu pris en main l'organisation et la protection en matière socio-économique notamment.

Depuis 2000 donc, on assiste à Djibouti à une prolifération d'associations ayant pour base juridique la loi de 1901 introduite en droit positif djiboutien du fait de la colonisation. Les mouvements associatifs qui existent en République de Djibouti peuvent être regroupés en deux catégories à savoir les organisations non gouvernementales d'une part, et les organisations d'autopromotion, d'autre part. Les organisations non gouvernementales sont nationales ou internationales. Elles ont une base juridique à savoir des statuts déposés à la préfecture. Elles sont implantées pour la majorité dans la capitale Djibouti-ville. Elles bénéficient bien souvent de financement extérieur et le cadre juridique de la décentralisation n'évoque pas la place des ONG dans le développement local contrairement à d'autres pays d'Afrique francophone comme le Bénin³⁹³. En effet, les ONG qui interviennent auprès des populations sont dans leur majorité, des "ONG locales" ayant leur siège sur le territoire national. C'est en particulier dans cette catégorie que se rencontrent celles qui assurent l'intermédiation sociale dans les programmes gouvernementaux. Les "ONG internationales" dont les sièges sont à l'étranger (en général dans les pays occidentaux) mettent en œuvre des programmes directement financés par des organismes internationaux. C'est le cas du Centre International de Développement et de Recherche (CIDR)³⁹⁴ qui appuie chaque commune des Collines dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet de territoire. D'autres ONG intervenant dans les Collines font partie de cette catégorie. Il s'agit par exemple des ONG

³⁹³ Dans ce pays, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) constituent un autre type d'intervenant impliqué dans nombre de programmes de développement mis en œuvre dans les communes. Elles y jouent en général le rôle d'intermédiation sociale, en assurant l'animation et la formation des populations en vue de leur participation aux actions mises en œuvre. Plusieurs programmes gérés par les agences gouvernementales font recours aux ONG (ou parfois aux entreprises privées) dans le cadre de la mise en œuvre de leurs opérations. C'est le cas par exemple avec le Projet d'Activités Génératrices de Revenus (PAGER) au sud et le Projet de Micro crédit et de Commercialisation (PROMIC) au centre et dans la partie septentrionale du pays

³⁹⁴ Une ONG française

"Véco", "Born Fonden" et "Helvétas" qui interviennent respectivement dans le secteur agricole (riziculture), le développement de l'éducation et le désenclavement sur les territoires de Glazoué et de Savalou³⁹⁵. Dans le département de l'Atlantique, des programmes d'actions mis en œuvre avec les ONG internationales sont aussi identifiés dans certains domaines. Si les ONG apparaissent aux côtés d'autres partenaires (services déconcentrés de l'Etat, bailleurs internationaux, ..), comme d'importantes institutions d'appui aux collectivités décentralisées, à Djibouti, elles ne jouent aucun rôle en matière de développement local.

Au-delà de l'institution communale, des services déconcentrés de l'Etat et des ONG, les organisations locales constituent des éléments essentiels dans le processus de décentralisation. Elles se caractérisent à Djibouti par un tissu associatif peu dense constitué par les associations et les comités de développement, les associations de parents d'élèves, les associations des centres de développement communautaire...

Ces dernières sont régies un arrêté³⁹⁶ qui fixe leurs fonctionnements et attributions. Une association du centre de développement communautaire a pour but :

- de gérer et contrôler les activités du centre de développement communautaire ;
- sensibiliser les citoyens pour participer à l'amélioration de leur cadre de vie ;
- favoriser l'initiative et l'implication collective de la population dans les actions de développement de quartier ;
- faire émerger et soutenir le secteur associatif dans le quartier ;
- responsabiliser et associer les habitants à la création, la gestion et la préservation des infrastructures de proximité mises à disposition par l'État.

Elle met à la disposition de la population, dans le cadre d'installations diverses, des activités à caractère, social, culturel, sportif, artistique ou scientifique avec le concours d'animateurs fonctionnaires, conventionnés, contractuels ou bénévoles.

L'administration de ce type d'association est confiée non pas aux représentants de la société civile ni aux collectivités décentralisées mais à des représentants de l'administration centrale³⁹⁷. Les ressources de l'association proviennent notamment des subventions de l'Etat

³⁹⁵ Les ONG Véco, Borne Fonden et Helvétas ont leurs sièges respectivement en Belgique, au Danemark et en Suisse.

³⁹⁶ Arrêté n°99-0655/PRE/MJSLT du 24 octobre 1999 fixant les règles particulières auxquelles sont soumises les associations des centres de développement communautaire de la République de Djibouti.

³⁹⁷ Les membres de l'assemblée générale de centre communautaire sont notamment le Commissaire de la République, le Directeur de la Jeunesse, des Sports et des Affaires Culturelles ou son représentant, la représentante du Ministère Déléguée chargée de la Promotion de la Femme, du Bien-être Familial et des Affaires

mais aussi des recettes éventuelles de manifestations de soutien, culturelles, sportives et scientifiques. Chaque grand quartier dispose d'un centre communautaire de développement. Exemple d'un quartier pauvre en périphérie de Djibouti où l'Etat a mis en place un programme de petits équipements élaboré en concertation avec les habitants. La priorité des habitants a été la création d'un centre de développement communautaire ainsi que d'un fonds de développement communautaire. Le fonds pouvait financer du matériel utile au fonctionnement des équipements communautaires, mais aussi financer des actions immatérielles telles que des cours d'alphabétisation, des programmes de prévention et d'éducation, ou des formations liées aux petites activités. Un comité de gestion décidait de l'utilisation des montants affectés au fonds, en fonction des projets qui lui ont été soumis. Ce comité de gestion était composé de représentants de l'administration publique ainsi que de représentants de mouvements associatifs, choisis suivant des critères de représentativité. La participation de la population a été double. D'une part, elle a été impliquée dans la définition du projet et la gestion du fonds communautaire et, d'autre part, les travaux à haute intensité de main d'œuvre ont favorisé l'emploi des habitants et la promotion des entreprises du quartier³⁹⁸.

Une telle démarche, adoptée pour la préparation du projet et pour sa gestion, et qui n'a pas associée les collectivités décentralisées, renforce le rôle des communautés et permet de structurer et de renforcer un tissu associatif tout en s'assurant de l'appropriation du projet par la société civile.

Dans son ouvrage précité, *le nomade et la ville à Djibouti*, l'auteure distingue les différentes structures associatives des néo-citadins. L'adhésion à une structure associative, qu'elle soit formelle comme les associations et les syndicats, ou informelle comme la tontine, semble être la principale stratégie retenue par les néo-citadins pour réaliser les « projets » qu'ils ont en commun avec leurs voisins ou confrères. En effet, nombreux sont les projets qui ne peuvent aboutir que s'ils sont collectivement portés (...) les regroupements à base spatiale que sont les associations de quartier sont les formes de socialisation qui remportent le plus

Sociales, l'Inspecteur de (ou des) l'école du quartier et le responsable du centre de Santé, le Directeur de la Jeunesse, des Sports et des Affaires Culturelles ou son représentant, la représentante du Ministère Déléguée chargée de la Promotion de la Femme, du Bien-être Familial et des Affaires Sociales, l'Inspecteur de (ou des) l'école du quartier

³⁹⁸ Guillaume Josse et Pierre-Alain Pacaud, améliorer les quartiers précaires : approches suivies au Burkina, Djibouti et Haïti, p.12.

grand succès. Elles regroupent 21% des personnes interrogées. Ceci témoigne de l'importance que les gens accordent à leur quartier ou espace de vie quotidien. Ce « territoire secondaire » mobilise toute leur énergie après la survie et la constitution d'un *reer* ou foyer, car c'est l'endroit où ils passent le plus de temps et où ils nouent les relations sociales les plus intenses, compte tenu du nombre d'interactions qu'engendre la proximité. Tous les quartiers de la périphérie ont leur propre association³⁹⁹.

Section II : les contraintes liées à la chefferie traditionnelle

Comme on l'a vu les conseils des collectivités décentralisées sont élus au suffrage universel direct. Cependant, si l'élection favorise l'expression d'une légitimité démocratique, elle marginalise d'autres formes de légitimité. En dehors de l'élection (ou à défaut de la nomination) qui confère la légalité aux autorités locales, ces dernières souffrent d'une absence de légitimité et se trouvent confrontées à diverses légitimités en présence dans les collectivités décentralisées. En effet, pour exemple, les structures sociales traditionnelles ont été mises en place par les populations elle mêmes alors que les collectivités décentralisées (personnes morales) et leurs organes de gestion sont imposées de l'extérieur par le législateur et l'Etat. Plusieurs auteurs soulignent la diversité des légitimités en présence dans les collectivités décentralisées.

En effet, selon F.GIRAUT, « *les nouvelles institutions locales ne se substituent pas aux autres sphères de pouvoir, internes et externes, mais se superposent et s'articulent à une panoplie d'acteurs hétérogènes* »⁴⁰⁰. Pour S.JAGLIN et A.DUBRESSON, « *les pouvoirs locaux non institutionnalisés, qu'on s'épuiserait à classifier, ne manquent pas en Afrique et leur diversité n'a d'égale que leur vitalité. Celle-ci est manifeste lorsqu'il s'agit de défendre leur autonomie, de pérenniser ou de conquérir des positions dominantes. En ouvrant le champ institutionnel, les réformes décentralisatrices leur procurent une ressource complémentaire, car les nouvelles autorités locales ne se substituent pas aux anciens dispositifs de pouvoirs auxquels elles se superposent souvent. L'articulation entre ceux-ci et celles-là est au centre des jeux politiques que s'efforcent de manipuler les divers acteurs*

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ F.GIRAUT, « les petites villes entre émancipations et implosion des pouvoirs (Ghana, Togo, Niger), in, S.JAGLIN, A.DUBRESSON (sous la dir), pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisation en questions, p.201.

capables de peser sur la vie locale »⁴⁰¹. Selon Y. KONATE et D.B.SANOU, « *aujourd'hui, les pays africains souffrent entre autres, d'avoir à gérer deux pouvoirs ; car malgré les agressions, les attaques des responsables des institutions dites modernes, le pouvoir traditionnel demeure vivace, reconnu par la grande majorité de la population, notamment en milieu rural* »⁴⁰². Ces deux auteurs ajoutent que : « *dans nos Etats dits modernes, les structures sociales traditionnelles restent vivaces et peuvent mobiliser effectivement une grande partie de la population parce qu'elles ont été mises en place par les collectivités elles-mêmes, qui alors connaissent leurs objectifs, maîtrisent leur fonctionnement. Elles sont le fruit de la culture et de la mémoire des collectivités concernées* »⁴⁰³. R.A.SAWADOGO, quant à lui, écrit que « le colon savait flatter l'amour propre de la chefferie. Ceux qui l'ont remplacée ne tiennent pas compte du rôle prépondérant de celle-ci et menacent dangereusement son existence. Il ne reste alors qu'à combattre l'administration postcoloniale. Elle n'est ni légitime, ni représentative et impose des enfants issus d'autres ethnies comme chefs »⁴⁰⁴. Enfin, A.ROCHEGUDE estime que la décentralisation apparaît aujourd'hui très largement comme une déconcentration plus ou moins « habillée » d'une autonomie locale qui paraît très limitée faute de base certaine de légitimité aussi bien politique que fonctionnelle⁴⁰⁵.

L'espace local est donc le lieu de confrontation de ces divers types de légitimité notamment la légitimité moderne et la légitimité traditionnelle. En effet, les différentes formes de légitimité cherchent à prendre part à la gestion publique locale. Les deux systèmes, l'un représentatif, à vocation politico-administrative et au service des citoyens, l'autre coutumier, héréditaire et au service du clan, sont aujourd'hui concurrents pour exercer le pouvoir local, élargir leur assise sociale et capter des ressources rares⁴⁰⁶. Or, en république de Djibouti, les associations et les chefferies traditionnelles ne sont pas représentées es qualité au sein des organes locaux. Le constituant et le législateur djiboutien auraient dû tenir compte des différentes formes de légitimité dans le processus de décentralisation. Malheureusement, ils ont marginalisé toutes les formes de légitimité en présence dans les collectivités

⁴⁰¹ S.JAGLIN et A.DUBRESON, conclusions, gérer la ville : décentralisation participation, démocratie ?in, pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisation en questions, S.JAGLIN, A.DUBRESON, op.cit, p.296.

⁴⁰² Y KONATE, D.B.SANOU, décentralisation comme projet. Des raisons d'espérer : mémoire-action-
imagination, 1995, p.76.

⁴⁰³ *Ibid*, p.74.

⁴⁰⁴ R.A.SAWADOGO, l'Etat africain face à la décentralisation, op. cit, p. 170.

⁴⁰⁵ A.ROCHEGUDE, « foncier et décentralisation, réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers », p.16.

⁴⁰⁶ Jacquemont Pierre, « chefferies et décentralisation au Ghana », Africaine contemporaine, 2007, p.55.

décentralisées. Ainsi, aucun texte ne traite des légitimités en présence dans les collectivités décentralisées.

Tout en marginalisant les autres formes de légitimité, les autorités locales essayent de se substituer aux autres sphères de pouvoirs. Comme elles n'y arrivent pas, elles se superposent alors et l'espace local devient un lieu de confrontation. Ainsi, d'une part, il n'y a pas de corrélation entre la légalité et la légitimité des collectivités décentralisées. D'autre part, les collectivités décentralisées doivent faire face aux autres légitimités en présence, notamment, la chefferie traditionnelle. En effet, le cadre juridique de la décentralisation n'a pas pris en compte la réalité de la chefferie traditionnelle. Celle-ci n'est donc pas associée à la gestion des collectivités décentralisées.

Peut-on exclure les pouvoirs coutumiers du jeu social, feindre qu'ils n'existent pas dans la sphère de l'Etat moderne, croire qu'ils ne sont là que pour le folklore ? C'est continuer à penser l'Etat comme extérieur aux ethnies et s'exposer à un constant dédoublement social, donc à des stratégies dérobées »⁴⁰⁷. Telle est la question et la réponse que J-C.BARBIER apporte. Aussi, ce dernier note que « il faut bien constater que l'articulation entre les autorités traditionnelles et les instances d'un Etat moderne ne semble pas à l'ordre du jour. Les élites démocratiques n'apprécient guère la collusion entre ces autorités et les régimes à parti unique (de même qu'on a pu reprocher naguère, à ces mêmes chefs, leur collaboration à l'ordre colonial). Pire, avec le multipartisme, nombre de ces chefs croient préserver leur avenir en se mettant du côté d'un parti qu'ils jugent le plus fort ou correspondre aux intérêts de leur ethnie, alors que leur place serait plutôt au dessus des partis, sur le modèle des royautés constitutionnelles de la vieille Europe dont ne mesure l'efficacité politique en temps de crise, comme ultimes recours »⁴⁰⁸.

La question qui se pose est la suivante : comment concilier ces deux types d'organisation sociale dans un mode de gestion décentralisé ? Quel doit être la place et le rôle des chefferies traditionnelles dans le mode de gestion décentralisé ?

D'une part, nous verrons, l'évolution de la chefferie traditionnelle (**paragraphe 1**) et d'autre part, la redéfinition de son rôle et de ses fonctions (**paragraphe 2**).

⁴⁰⁷ J-C.BARBIER, « logiques de l'instance communale, la municipalité de Sokode (Togo) dans tous ses états : 1952-1987 » in, pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisation en questions.

⁴⁰⁸ *Ibid*, p.94-95.

Paragraphe 1 : Evolution de la chefferie traditionnelle

Au début du XXe siècle à Djibouti (anciennement cote française des Somalis puis Territoire français des Afars et des Issas), l'État n'existait pas dans ses fonctions modernes, les institutions locales avaient un fondement communautaire. Les services ou ouvrages étaient réalisés au nom de la communauté et placés sous l'autorité d'un bien commun. Des points d'eau ont été placés sous ce régime pour être à la disposition de tous. Le territoire dans ses subdivisions d'avant la colonisation obéissait soit à des rapports de force, des liens claniques ou tribaux. Ce qui présageait une forme d'administration assez concentrée entre les mains d'un chef dont le nom diffère d'une partie ou d'une forme à une autre⁴⁰⁹. Le colonisateur avait maintenu les chefferies traditionnelles dans le but de les aider à intervenir dans la vie politique, économique, administrative, et judiciaire.

La France (puissance coloniale) créa de nouvelles institutions dans le but de contrôler étroitement l'administration du territoire. L'introduction des conceptions nouvelles avait imposé une réorganisation du territoire sans faire disparaître les structures traditionnelles. On peut songer à la mise en place par les colons de structures parallèles sauf à quelques exceptions où les chefs réticents ont été remplacés sous l'influence de l'administration coloniale⁴¹⁰. L'organisation fut complétée par la mise en pratique de la politique dite « indigène »⁴¹¹ qui consistait « *faute de personnel, de moyens financiers et techniques suffisants à rechercher une collaboration efficace des chefs locaux* »⁴¹². Les chefs locaux auront des attributions d'ordre administratif, judiciaire et de police et des attributions sanitaires et

⁴⁰⁹ On parle d'Ougas pour les Issas et des sultanats pour les Afars.

⁴¹⁰ Jean LOMBARD, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Paris, Armand Colin, 1967, p.106.

⁴¹¹ Catherine AKPO-VACHE, *L'AOF et la seconde guerre mondiale*, Paris Karthala, 1996, p. 129.

⁴¹² La circulaire 186/AC du 22 septembre 1909 de PONTY, soucieuse du commandement indigène, prônait la « politique de race » ; celle du 15 août 1917 de VALLENHOVEN insistait sur « le caractère indispensable des chefs » et la nécessité de « renforcer les échelons de transmission » en choisissant les chefs « dans les familles appelées traditionnellement à cet honneur » ; les circulaires BREVIE des 27 et 28 septembre 1932 posaient « d'emblée le problème qui n'est pas de créer ou de rénover le commandement auxiliaire, mais d'instituer une véritable administration indigène comportant des organes d'action et de discussions, des chefs et des conseils se soutenant et se complétant mutuellement avec respectivement des attributions nettement définies » ; les Arrêtés n° 469 et 470/AP du 20 août 1936 du gouverneur BEYRIES réorganisaient dans la séparation les commandements et administrations ; la circulaire EBOUE du 8 novembre 1941, elle insistait sur la nécessité de « confirmer ou remettre en honneur les institutions politiques indigènes traditionnelles ».

financières⁴¹³. Ils étaient promus ou démis en fonction de leur rendement, donc de leur dévouement au colonisateur.

Le gouverneur général VOLLENHOVEN déclarait : *la règle qui détermine les attributions des chefs indigènes doit donc être la suivante : ils 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, seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire. Il est vrai que cet auxiliaire n'est pas un simple agent de transmission et qu'il met au service du commandant de cercle non seulement son activité et son dévouement, mais encore sa connaissance du pays et l'influence réelle qu'il peut avoir sur les habitants du pays. Le chef indigène ne parle, n'agit jamais en son nom, mais toujours au nom du commandant de cercle et par délégation formelle ou tacite de celui-ci. Je pense que ce principe absolu est énoncé avec une suffisante netteté pour qu'il ne puisse, dans l'application, donner lieu à aucune équivoque... Ceux-ci (les chefs) ne sont pas d'anciens souverains dont nous voulons ménager les trônes : ou bien ils n'existaient pas ou bien ils ont été reversés et ne seront plus relevés. Ces raisons s'inspirent uniquement de l'intérêt des populations soumises à notre autorité. Entre nous et ces populations, il doit y avoir un truchement : c'est le chef qui est ce truchement ; non pas parce qu'il nous est imposé, mais parce que nous l'avons choisi, et nous l'avons choisi parce qu'il est le meilleur⁴¹⁴ ».*

Le système de l'indigénat⁴¹⁵ sera supprimé par une loi le 20 février 1946 dans les colonies françaises⁴¹⁶.

L'administration coloniale n'avait pas pour objectif de promouvoir le développement administratif. Par ricochet, ces administrations coloniales ont fait prévaloir de nouvelles

⁴¹³ ANM, E1/64, Correspondances entre cercles et subdivisions. Article 13 de l'Arrêté n° 470/AP du 20 août 1936.

⁴¹⁴ J. Van VOLLENHOVEN (gouverneur général des colonies), circulaires au sujet des chefs indigènes en 1917, op. cit, p.20-21.

⁴¹⁵ Sont indigènes et justiciables des juridictions indigènes : les Somalis, les Danakil, les Arabes et tous les individus originaires de la Côte française des Somalis ou des pays limitrophes ayant dans leur pays d'origine un statut analogue à celui des indigènes énumérés au présent article.

Le justiciable qui, dès le début de l'instance, ne s'est pas prévalu d'un statut susceptible de le soustraire à la juridiction indigène, ne pourra pas attaquer, de ce chef, le jugement intervenu. Il appartient à l'intéressé de rapporter, en temps utile, la preuve du statut invoqué; il peut être mis en demeure, par décision judiciaire, de rapporter cette preuve dans un délai déterminé, à l'expiration de ce délai et, à défaut de la justification requise, il est passé outre aux débats et au jugement (*article 2 du décret de 21 avril 1927 relatif à l'organisation de la justice indigène en Côte française des Somalis*).

⁴¹⁶ Babacar FALL, Le travail forcé en Afrique Occidentale Française, 1900-1946, Karthala, Paris, 1993, p. 274.

conceptions, la primauté des textes sur la palabre⁴¹⁷, le droit écrit sur le droit oral, la loi sur la coutume...

Mais dans la cote française des Somalis puis dans le territoire Français des Afars et des Issas et enfin dans la république de Djibouti actuelle, les autorités coutumières ont joué et persistent à jouer un rôle important dans la société (A). Elles disposent, par ailleurs, un cadre juridique spécifique qui n'a pas été repris par les lois de décentralisation (B).

A) Historique et description de la chefferie traditionnelle

Avant l'indépendance de Djibouti, les chefferies traditionnelles exerçaient leur autorité sur les membres des différents groupes sociaux qui reconnaissaient leur légitimité et leur pouvoir de décider et d'agir⁴¹⁸. La chefferie est un groupement de lignage ou de familles étendues établi sur une unité territoriale fonctionnant sous l'autorité d'un chef choisi au sein d'une famille ayant traditionnellement le pouvoir. Le système présente un emboîtement d'unités sociales : la famille, le lignage, le clan. Chacune de ces unités a son chef.

Le droit français a admis l'existence de rapports sociaux spécifiques aux communautés sur lesquelles la Métropole avait étendu son autorité ; ces rapports et le cadre institutionnel dans lequel ils se déroulaient accordant une large place au groupe parental, il fut admis que leur maintien était souhaitable, sinon nécessaire, notamment en matière de droit de la famille et des successions⁴¹⁹.

Les deux principales communautés qui peuplaient le territoire à savoir les afars et les issas avaient chacune des règles et des us ainsi que leurs propres autorités coutumières : le Sultanat pour les Afars et l'Ugaas pour les Issas. Ces derniers disposent, depuis les temps immémoriaux, d'un ensemble de règles juridiques non écrit qui régit leurs relations. Ce droit a été décrit par le livre de référence, le verdict de l'arbre⁴²⁰ de Ali Moussa Iye. L'auteur a mené une analyse profonde sur le droit coutumier Issa (le Xeer) et ses institutions qui existent toujours et appliqués par la tribu concernée.

⁴¹⁷ Jean-Godfroy BIDIMA, La palabre. Une juridiction de la parole, Paris, Michalon, p.18.

⁴¹⁸ BAIN O et LIOTIER J-M, Afrique, histoire, économie, politique, 1998-2001.

⁴¹⁹ Guy Agniel, Statut coutumier Kanak et juridiction de droit commun en Nouvelle-Calédonie, *Revue ASPECTS*, 2008, p.2.

⁴²⁰ Le verdict de l'arbre : le Xeer Issa, étude d'une « démocratie pastorale », Editions International Printing Press Dubai, 1999, 360 pages. Cette étude d'une 'démocratie pastorale' nous mène sur les côtes arides de la mer Rouge, où longtemps avant la naissance des Constitutions occidentales qui servent de modèles aujourd'hui, des hommes au mode de vie fruste, avaient déjà réfléchi aux questions fondamentales de l'exercice du Droit et du pouvoir politique dans la société humaine.

Le Xeer Issa est un contrat social dans le tous les sens du terme. Il se distingue des autres systèmes coutumiers non seulement par la rigueur de sa structuration et la « codification » de ses lois, mais aussi par le rôle primordial qu'il joue dans les fondements de la « démocratie pastorale » des Issas. Malgré son caractère oral, le Xeer n'en est pas moins construit comme un code établi avec précision et ressenti comme tel par ceux auxquels il est appliqué. Il se présente comme un corps de normes cohérent et rationnel qui forme un « système » au sein de la société pastorale. Il a son histoire, ses codes, sa doctrine et sa littérature. Sa partie doctrinale et morale constitue un ensemble de réflexions, de commentaires, de maximes et proverbes qui forment ce qu'on peut appeler la philosophie du Xeer⁴²¹. Il régit tous les aspects de la vie du pasteur et s'applique, dès nos jours, notamment à tout individu de la tribu Issa qui préfère l'appliquer pour son volet pénal plutôt que le droit moderne. Le Xeer contient huit principes fondamentaux :

- le principe de l'égalité
- le principe de l'inviolabilité de la loi
- le principe de l'origine humaine de la loi
- le principe fondant la société de droit issa
- le principe de la primauté de la communauté
- le principe imposant le Xeer comme modèle de conduite sociale
- le principe fondant le communalisme issa
- le principe fondant la spécificité des issas

Ce code social et juridique a ses spécialistes et ses institutions dont notamment le Gandé qui est tantôt conseil constitutionnel ou cour suprême et le Guddi qui est l'équivalent de cours d'assises. Il institue aussi les attributions et le fonctionnement d'autorités coutumières comme l'Ugaas.

L'Ugaas est choisi par les sages Issas au sein d'une seule tribu, d'un seul clan et d'un seul Jiliib. Ce choix intervient après de longues délibérations et méditations ; les méthodes de divination (faal), de voyance et de rêve (faar) et enfin l'astrologie sont utilisées pour désigner l'élu à la charge du roi. C'est au sein d'une des tribus « alliées » et non parmi celles qui sont les ainées, qu'est choisi le chef spirituel. L'ugaas est choisi très jeune (entre 13 et 18 ans) et comme dans la légende, il est enlevé à sa tribu contre sa propre volonté. En effet, une fois que celui-ci est « révélé » aux divins par les astres et la divination, on envoie des guerriers

⁴²¹Moussa Ali Iye, le verdict de l'arbre : le Xeer Issa, étude d'une « démocratie pastorale », p.154.

s'emparer symboliquement de lui. Il est indispensable que ce rapt provoque des accrochages entre guerriers et membres de la famille du futur roi et des poursuites tout aussi symboliques. La famille doit s'opposer bruyamment à l'enlèvement de leur fils. Lui-même est sommé de refuser l'honneur qui lui est accordé. Il doit récuser les qualités exceptionnelles (piété, pureté, impartialité et maturité précoces) et les pouvoirs surnaturels (fluide magnétique, pouvoirs sur les nuages, voyance etc.) qu'on lui prête. Toute cette « mise en scène » est destinée à faire croire que l'on ne choisit pas soi-même d'être Ugaas mais qu'on le devient par la force des choses. C'est une manière théâtrale de montrer aux Issas que devenir Ugaas n'est pas une charge facile ou une faveur mais plutôt un sacrifice que l'on doit accomplir pour le bien de la communauté et une obligation incontournable⁴²².

Malgré toute cette sacralisation qui l'entoure, l'Ugaas issa ne dispose pas de beaucoup de pouvoir temporel. A son égard, il faudrait plutôt parler de devoirs. Il est dit-on, comme le berger avec son troupeau. Il essaie de guider ses sujets comme il peut et son emprise sur les brebis galeuses est limitée. Il ne dispose par exemple d'aucune force coercitive pour appliquer et faire exécuter ses ordres et décisions. Son dernier recours en cas de désobéissance, c'est le Habaar, c'est-à-dire la malédiction verbale qu'il lance contre celui qui lui désobéit. La seule obligation à son égard est celle de sa reconnaissance comme « l' élu de son peuple » et le respect qui en découle. Le Xeer ne lui donne non seulement aucun pouvoir de contrainte sur l'individu mais en plus il lui fait subir le contrôle du conseil constitutionnel que joue le Gandé. Si un Issa transgresse la loi, c'est au Guddi de prendre les sanctions qui s'imposent et c'est à la tribu du condamné de les exécuter. Ainsi, le Xeer soustrait tout pouvoir judiciaire, législatif et même exécutif au roi, pouvoirs que détiennent les assemblées des sages. Tout se passe donc comme si les fondateurs du Xeer ont voulu dès le départ poser des barrières afin de prémunir la société contre toute emprise d'un pouvoir royal et sa dérive vers un despotisme comme chez certains voisins des Issas dans la corne de l'Afrique. Les seuls attributs reconnus à l'Ugaas sont plus des devoirs que des pouvoirs. Ils sont de trois sortes :

- servir d'arbitre dans les conflits graves opposant des Issas notamment lorsqu'il éclate une guerre entre différentes tribus ;
- donner sa bénédiction à tous ceux qui la demandent, conseiller tout Issa et l'informer sur ses droits et devoirs ;
- enfin faire pleuvoir en cas de sécheresse grâce à ses prières et à ses dons surnaturels.

⁴²² Ali Moussa Iye, le verdict de l'arbre : le Xeer Issa, étude d'une « démocratie pastorale, op. cit. p.247.

Ces trois attributs et fonctions de l'Ugaas rappellent étrangement ceux que l'on prêtait à d'autres rois préislamiques en Afrique et même en Amazonie. Pierre Clastres, par exemple, dans son célèbre ouvrage⁴²³ avait dégagé les mêmes fonctions dans son étude des chefferies amérindiennes...

Pendant la période coloniale, la chefferie traditionnelle a été réglementée très tardivement⁴²⁴ et notamment par l'arrêté n°71-1401 du 13 octobre 1971 portant statut des Okal et l'arrêté du 17 décembre 1975 portant statut des chefs de quartiers, aux adjoints des chefs de quartiers ainsi qu'aux chefs de villages. Les différents dispositifs mis en place par l'administration coloniale consacraient une dépendance politique, économique, et culturelle des chefferies traditionnelles à l'égard du colonisateur. Ainsi, les différents chefs traditionnels agissaient plus en agents du colonisateur qu'en chefs traditionnels autonomes. Par exemple, l'administration allemande savait récompenser les chefs traditionnels utiles. Ces serviteurs fidèles, recevaient une prime de 50% sur le montant total des impôts qu'ils percevaient ; rendaient justice et infligeaient des amendes pour insultes ou désobéissance aux ordres venant du colonisateur. Les chefs traditionnels ont donc vu leur souveraineté confisquée par le colonisateur.

Pendant la lutte pour l'indépendance, les chefs traditionnels ont joué un rôle non négligeable. Certains ont adhéré aux partis politiques et ceux qui n'avaient pas adhéré ont été courtisés par les leaders des différents partis politiques qui voulaient réunir autour d'eux un grand nombre de chefs coutumiers. Les actions des chefs traditionnels se déroulaient au niveau de leurs villages notamment. Les chefs traditionnels membres du conseil local des notables étaient présidents de la section locale du parti auquel ils appartenaient. De ce fait, ils usaient de leur autorité pour influencer l'adhésion de leurs administrés aux divers partis politiques constitués. En tant que leaders de partis, ils avaient aussi pour mission de sensibiliser les populations et de distribuer des cartes d'électeurs. La victoire ou l'échec d'un parti dans une circonscription électorale dépendait en grande partie de l'attitude des chefs qui se retrouvaient soit désavoués, soit renforcés.

⁴²³ Dans son œuvre la plus reconnue, *La Société contre l'État*, Pierre Clastres critique à la fois les notions évolutionniste, qui voudrait que l'État organisé soit la finalité de toute société, et rousseauiste, de l'innocence naturelle de l'homme.

⁴²⁴ Au Togo par exemple, la chefferie traditionnelle a été réglementée par l'arrêté n°951/49 modifié n°59/121 du 3 août 1959 soit moins d'un an avant l'indépendance qui a lieu le 27 avril 1960.

Les mutations opérées pendant la colonisation ont continué après l'indépendance. C'est ainsi que, la chefferie traditionnelle a glissé soit volontairement, soit involontairement dans les coulisses du pouvoir central à parti unique. Ce dernier n'a pas mis en place de nouveaux textes et le rôle des autorités traditionnelles ont continué à être régi par les textes antérieurs.

Les lois portant décentralisation ne font aucune place à la chefferie traditionnelle. En effet, lors de la discussion des lois, les chefs traditionnels n'ont pas été directement associés et ces derniers s'étaient inquiétés de leur sort et avaient voulu savoir le rôle qui pouvait être le leur.

Pourtant, la chefferie traditionnelle est bien présente dans les différentes collectivités décentralisées. Elle constitue le cadre d'exercice de ses compétences par une des autorités dénommées chef de village, chef de quartier, okal etc... Ces derniers disposent d'un cadre juridique mise en place à la veille de l'indépendance.

B) Nature juridique, place et rôle de la chefferie traditionnelle

Deux arrêtés ont été respectivement édictés en 1971 et 1974, par l'administration coloniale, afin de mettre en place un régime juridique spécifique relatif aux Okal et aux chefs de villages et quartiers.

1) Des autorités coutumières non fonctionnaires : les Okal

Les okal étaient des notables autochtones n'ayant pas qualité de fonctionnaires, appelés à représenter l'administration auprès de leurs tribus et leurs tribus auprès de l'administration. L'appellation d'akel général était réservée aux notables qui, traditionnellement, exerçaient une autorité et une influence reconnue sur plusieurs fractions ou tribus d'un même groupe ethnique. L'administration coloniale avait mis en place des conditions pour être okal à savoir :

- être citoyen français de statut civil particulier
- être physiquement apte
- n'avoir pas été condamné à une peine privative de liberté

Pour chaque fraction ou tribu l'akel était choisi dans la famille qui fournissait traditionnellement le chef coutumier après consultation, par les soins du commandant de cercle, des principaux chefs de famille de sa fraction, de l'akel général et des okal des fractions apparentées, ou désigné en raison de sa compétence particulière. Un procès verbal de

tenue de palabres était dressé par le commandant de cercle. Ce dernier l'adressait ensuite au président du conseil de gouvernement qui avait compétence pour nommer l'akel⁴²⁵.

Les okal dont le nombre n'était pas limité disposaient d'attributions bien précises. En effet, ils étaient notamment tenus :

- de répondre aux convocations des commandants de cercles
- de veiller aux déclarations d'état civil intéressant leur tribu ou fraction
- de présenter des comptes rendus exacts de la situation de leur groupement et des troupeaux
- de signaler tout litige coutumier ou tout événement de quelque importance dont ils ont connaissance directement ou indirectement

L'administration coloniale considérait les okal comme les auxiliaires directs de l'administration en toutes matières dont ils étaient saisis, notamment en matière d'hygiène, d'assistance médicale, d'enseignement et de voirie, et pour distribuer à leurs ressortissants tous documents administratifs qui leur étaient confiés. Aussi, un akel pouvait, à l'occasion, prendre le titre de chef de village, mais aussi chargé des fonctions de Cadi⁴²⁶, s'il remplissait les conditions nécessaires.

Chaque akel percevait sur le fonds du budget local une indemnité mensuelle dont le montant était fixé par décision du président du conseil de gouvernement. Par ailleurs, des sanctions pouvaient être prises à l'encontre des okal en cas de mauvaise manière habituelle de servir ou de manquement aux instructions reçues. Ce sont dans l'ordre de gravité croissante :

- la réprimande
- l'avertissement écrit
- la suppression temporaire d'indemnité pour un maximum de six mois
- la révocation

La réprimande était infligée par le chef de district ou le commandant de cercle à charge d'en rendre compte au ministère des affaires intérieures. Les autres sanctions étaient prises par le président du conseil de gouvernement sur proposition du chef de district ou du commandant de cercle et du ministre des affaires intérieures.

⁴²⁵ Article 3 de l'arrêté n°71-1401/SG/CG du 13 octobre 1971.

⁴²⁶ Un cadī (arabe: قاضي [qāḍī], « juge ») est un juge musulman remplissant des fonctions civiles, judiciaires et religieuses. Le cadī est un juge de paix et un notaire, réglant les problèmes de vie quotidienne : mariages, divorces, répudiations, successions, héritages, etc. Le mot « cadī » vient d'un verbe signifiant « juger », « décider ». Il est à l'origine de l'espagnol *alcalde*, en français *alcade*.

En même temps qu'il est l'autorité traditionnelle de la communauté, le chef traditionnel est aussi un agent de l'administration. Mais il est difficile de le classer dans la nomenclature des personnels administratifs. En effet, ce qu'on appelle aujourd'hui chefferie traditionnelle est une survivance des formes multiples d'organisations sociopolitiques qu'a connues l'Afrique avant la colonisation. Cette dernière a inventé les expressions de « chefferie traditionnelle » et de « chef traditionnel » pour uniformiser une réalité qui lui échappait.

2) Des autorités coutumières apparentées fonctionnaires

L'administration coloniale met en place par un arrêté du 17 décembre 1975 un statut s'appliquant aux chefs de quartier et aux adjoints des chefs de quartier du district de Djibouti ainsi qu'aux chefs de villages des chefs lieux des cercles. Les attributions des chefs de villages n'étaient plus désormais régies par les dispositions de l'arrêté n°71-1401/SG/CG du 13 octobre 1971.

Le règlement précise que chaque quartier de Djibouti était pourvu d'un chef de quartier et d'un adjoint, de même les chefs-lieux des cercles étaient pourvus d'un ou plusieurs chefs de villages. Les fonctions de chef de quartier, d'adjoint au chef de quartier et de chef de village étaient confiées à des notables originaires du territoire. Sous l'autorité du chef de district de Djibouti, du chef d'arrondissement ou du commandant ou de commandant de cercle, ces autorités étaient chargées notamment, dans le ressort de leur compétence propre, de faire respecter la tranquillité publique et de règlements d'états-civils, d'hygiène et de voirie. Les adjoints des chefs de quartier secondaient les chefs de quartiers dans toutes les tâches administratives et les remplaçaient en cas d'absence ou d'empêchement. Ces autorités n'avaient ni la qualité de fonctionnaire, ni celle de salariés relevant du code du travail.

Le chef traditionnel relevait directement de l'autorité hiérarchique du représentant de l'Etat dans sa circonscription. Son mode de désignation, ses responsabilités, son traitement financier et son régime disciplinaire en faisaient un agent public.

A ce titre, le juge administratif français a décidé dans l'affaire GBOGAN que le chef de village devait être regardé comme un fonctionnaire local et que par suite, tout litige lié à sa nomination doit suivre la procédure administrative contentieuse telle que établie par les textes : *« considérant que (...) en vertu de ces textes, lesdits conseils sont juges ordinaires du contentieux local ; qu'ils sont ainsi compétents, à moins de textes contraires, pour statuer sur les litiges ordinaires concernant les agents locaux des circonscriptions dont ils ont été*

institués (...), il appartient au conseil du contentieux administratif du Togo de connaître en premier ressort de la requête par laquelle le sieur Gbogan Toudéka demande l'annulation de la décision du commandant de cercle d'Anécho réintégrant le Sieur Agbossoumondé dans ses fonctions de chef du village d'Akoumape Assiko précédemment occupé par le requérant⁴²⁷ ».

Comme l'indique si bien cet arrêt, le chef traditionnel était un agent public de l'Etat et son étroite subordination à l'administration pouvait s'apprécier à travers quatre éléments : le mode de désignation, la rémunération, le régime disciplinaire et les fonctions.

Ils existaient des conditions pour prétendre à un poste d'autorité coutumière locale :

- être citoyen
- n'avoir jamais été condamné
- être de bonne moralité et jouir de ses droits civils et civiques
- être âgé de 30 ans au moins
- avoir connaissance jugée suffisante de la langue française et de langues vernaculaires en usage dans le territoire.
- s'engager à consacrer le meilleur de son activité, à l'exercice de ses fonctions

Ces autorités coutumières étaient nommées, licenciées, suspendues ou révoquées de leurs fonctions sur décisions du président du conseil de gouvernement sur proposition motivée du ministre de l'intérieur et des affaires musulmanes. Elles percevaient une indemnité dont le taux mensuel était fixé par référence aux indices de traitement des fonctionnaires des cadres territoriaux.

Ces indices étaient fixés dans le tableau ci-après :

⁴²⁷ Conseil d'Etat, 27 février 1953, GBOGAN, RJP de l'union française, 1953.

Echelons	Chefs de quartier, chefs de village des chefs-lieux des cercles Indices de référence	Adjoints au chef de quartier Indice de référence
1	195	170
2	215	190
3	235	215
4	265	235
5	290	265
6	315	290
7	340	315
8	365	340
9	390	365
10	415	390
11	440	415
12	465	440

Les chefs de quartier étaient normalement logés par l'administration. Et dans le cas où cette prestation en nature ne pouvait leur être assurée, une indemnité compensatrice leur était allouée par décision du président du conseil de gouvernement. Ils pouvaient également bénéficier de la fourniture gratuite de l'eau et de l'électricité dans la limite de 3000 kWh par an⁴²⁸. Par ailleurs, ils pouvaient bénéficier de l'avancement d'échelon et une autorisation d'absence de trente jours pour une année de service accompli, avec maintien de leur indemnité. Aussi, ils avaient droit avec leur famille aux soins médicaux gratuits dans les mêmes conditions que les fonctionnaires cadres territoriaux ainsi qu'une pension de retraite dont les modalités étaient fixées par arrêté en conseil de gouvernement.

La difficulté aujourd'hui est l'intégration des chefs coutumiers au sein des structures modernes. La nouvelle organisation administrative de l'Etat méconnaît largement la diversité

⁴²⁸ Article 10 de arrêté du 17 décembre 1975.

et le rôle des organisations et des solidarités traditionnelles⁴²⁹. L'un des éléments pour rendre la décentralisation effective est l'association de la chefferie traditionnelle à la gestion des collectivités décentralisées. Pour que cette association soit efficace, il faudrait une indépendance politique et économique de la chefferie traditionnelle.

Paragraphe 2 : Redéfinition du rôle et des fonctions de l'autorité traditionnelle dans le cadre de la décentralisation

Faire des chefferies traditionnelles un acteur essentiel de la décentralisation nécessite des réformes (A) mais lesquelles ? (B).

A) La nécessité d'entreprendre des réformes

Le chef traditionnel ne tire pas sa légitimité d'une quelconque élection locale. Il tire plutôt cette légitimité de la coutume, donc de la tradition. En effet, la désignation des chefs traditionnels s'opère selon les règles coutumières des localités elles-mêmes. Le but est d'assurer une légitimité anthropologique et de garantir la reconnaissance du chef et son enracinement au sein de la communauté. Cette désignation peut se faire selon les modes suivants :

- linéaire, héréditaire avec des ayants droits ;
- élective ouverte à tous les membres de la collectivité ;
- élective au sein du clan des ayant droits ;
- ou autres formes reconnues par la tradition et les coutumes.

Ce mode de désignation diffère de celui des autorités locales qui jouissent d'un mandat électoral tel que prévu par les lois de décentralisation et le code électoral.

Un chef qui tire sa légitimité de la tradition peut-il ou doit-il encore briguer un mandat électif ? S'il ne gagne pas les élections, a-t-il encore une légitimité ? S'il gagne les élections, pendant son mandat, en vertu de quel pouvoir va-t-il prendre les décisions et les faire respecter ? Dans quel cadre les décisions prises, ou qui seront prises vont-elles être discutées ou réfutées ? Le chef traditionnel qui perd les élections va-t-il collaborer avec les nouvelles autorités locales élues ? Le chef traditionnel conseiller local ou exécutif local, est-ce un frein à la démocratie locale ?

⁴²⁹ Yves Prats, Etienne Le Roy, « les chefferies traditionnelles et l'administration locale dans les législations contemporaines des Etats d'Afrique Noire francophone et à Madagascar », in Gérard Conac (dir), *les institutions administratives des Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, 1979, p.147.

Dans certains pays africains⁴³⁰, les autorités traditionnelles ont saisi l'occasion des mouvements de revendications démocratiques pour solliciter la prise en compte de leurs intérêts statutaires dans les réformes institutionnelles qui ont suivi même si très peu de pays ont fait de l'intégration de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale, une donnée du droit positif.

La chefferie traditionnelle doit servir de lien entre la tradition et les institutions étatiques. Cependant, ni les lois ni aucun autre texte ne définissent ce lien. Pour nous et au vu de la pratique, ce lien peut être considéré comme les rapports existants entre la chefferie traditionnelle et le pouvoir moderne local ou central. Par exemple, dans le cadre de la décentralisation, les pouvoirs locaux invitent les chefferies traditionnelles notamment dans les régions à assister aux séances pour les questions les concernant. Plus concrètement, pour la création et l'inauguration des nouvelles écoles, ou la distribution des vivres aux populations nomades locales, le chef de village est consulté et donne son avis car il connaît bien le milieu et les familles qui y vivent. Parfois, dans certaines régions du Nord du pays le chef de village a le dernier mot pour octroyer les terrains nécessaires à l'implantation de tout type d'ouvrages.

En matière de convocation et de sensibilisation de la population, la chefferie traditionnelle est très souvent associée et leur présence est synonyme de réussite de l'opération projetée. A cet effet, l'autorité locale qui veut procéder à une opération de sensibilisation passera par le biais de la chefferie traditionnelle pour convoquer les populations. Enfin, en matière de justice coutumière, les autorités exécutives des conseils communaux⁴³¹ ainsi que les notables locaux jouent un rôle important dans l'organisation et le fonctionnement du tribunal coutumier. Ce dernier qui n'a pas d'équivalent⁴³² dans les autres régions du pays est régi par les dispositions de l'arrêté n°721 du 16 juillet 1938 encore en vigueur à ce jour en république de Djibouti. Plusieurs pays africains avaient abandonné le

⁴³⁰ Au Cameroun, l'intégration des chefs traditionnels dans l'administration locale est constitutionnalisée en 1996. Ainsi, le conseil régional comprend des représentants du commandement traditionnel de la région et la loi fixe le nombre ou la proportion de la représentation cheffale au sein du conseil régional. Au Niger, les notabilités coutumières sont membres de droit des conseils locaux, aux termes de l'ordonnance de 1993. La proportion de siège qui leur est réservé équivaut à 20% du total des sièges à pourvoir par voie d'élection.

⁴³¹ Le président du Conseil communal assure la présidence du tribunal coutumier au premier degré (article 46 de la loi portant statut de la ville de Djibouti). Comme il existe trois conseils communaux, la loi ne précise pas lequel des présidents de communes de boulaos, de Balbala ou de Ras dika, la présidence du tribunal est confiée. Le maire du conseil de Djibouti assure la présidence du tribunal coutumier au second degré.

⁴³² La loi du 7 juillet 2002 portant décentralisation et statut des régions n'évoque ni l'existence d'un tel tribunal dans les régions d'Arta, Ali Sabieh, Tadjourah, d'Obock et Dikhil ni le rôle des autorités exécutives en matière de justice coutumière.

système de justice coutumière. En effet, après la décolonisation des pays francophones notamment, la grande ambition était de doter chaque État d'un système juridique nouveau, susceptible d'entraîner le développement. Dans les matières qui avaient suscité beaucoup de problèmes à l'époque de la colonisation, à savoir le droit de la famille et le droit foncier, le modernisme devait l'emporter sur la tradition⁴³³. Si la réforme de l'organisation judiciaire a été vite réalisée dans les États concernés, l'entreprise de modernisation n'a pas suivi le même rythme tant et si bien que les États ont dû faire quelques accommodements avec la réalité notamment en matière d'organisation judiciaire. La consécration constitutionnelle de la condamnation des coutumes n'a pas semblé à tous les législateurs d'exécution immédiate. La mesure la plus radicale est celle contenue à l'article 5 de l'ordonnance guinéenne du 20 novembre 1960 qui abolit officiellement le droit coutumier. Cette disposition entraîne *de plano* la suppression des juridictions compétentes pour appliquer ce droit. D'autres États se sont orientés dans le même sens en optant pour l'unité de juridictions, les tribunaux de droit moderne reproduisant l'organisation judiciaire française étant désormais seuls compétents pour connaître de tous les litiges⁴³⁴. Quelques États enfin ont maintenu, à titre transitoire le système de la dualité de juridictions et de ce fait ils ont accordé un sursis aux tribunaux traditionnels⁴³⁵.

A Djibouti, le tribunal coutumier était organisé et dirigé jusqu'à l'avènement effectif de la décentralisation en 2006 par le pouvoir central. Le tribunal du premier degré est composé d'un président et de deux assesseurs ayant voix délibérative. Ces derniers sont choisis parmi les notables⁴³⁶ représentant les différentes coutumes du pays. En matière civile

⁴³³ A. KOUASSIGAN, in *Quelle est ma loi ? Tradition et modernisme dans le droit privé de la famille en Afrique Francophone*, 1974, p. 311.

⁴³⁴ Melone Stanislas. Les juridictions mixtes de droit écrit et de droit coutumier dans les pays en voie de développement. Du bon usage du pluralisme judiciaire en Afrique : l'exemple du Cameroun. In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 38 N°2, 1986. pp. 327-346.

⁴³⁵ Il s'agit de : Cameroun (Ordonnance n° 59-86, fixant l'organisation judiciaire de l'État, J.O. 29 déc. 1965, modifié par ordonnance 72-4 du 26 août 1972 ; décret 69-DF.544 du 18 déc. 1969, fixant l'organisation judiciaire et la procédure devant les juridictions traditionnelles au Cameroun Oriental), le Congo (Loi n° 28-61 du 19 mai 1960, J.O. du 1er février 1961, abrogée par l'ordonnance 63- 10 fixant l'organisation judiciaire et la compétence des juridictions, J.O. 15 nov. 1963, p. 925 ;), le Benin (Loi 64-28 du 9 déc. 1964, J.O. 1er fév. 1965, p. 2, Ordonnance 71.11 CP du 9 mars 1971, J.O. 9 mars 1971, p. 934, Loi 81-004 du 23 mars 1981.), le Gabon (Décret-loi n° 11/PM du 13 déc. 1960, J.O. 15 janv. 1961, p. 49 ; Loi 4-64 du 5 juin 1964 ; Ordonnance n° 25-67, décret n° 0053/PR du 24 juin 1969, /. O. 1-8-1969, p. 623), le Niger (Loi 59/24 du 24 déc. 1959 portant réorganisation de la justice dans la République du Niger, J.O. 1er janv. 1960, p. 27.).

⁴³⁶ Au 1^{er} janvier de chaque année, une liste de huit notables indigènes au moins est arrêtée par le gouverneur sur la proposition des administrateurs des cercles. Elle doit être complétée dans la même forme lorsqu'il y a lieu de pourvoir à des vacances ou à des remplacements. Cette liste est composée de façon à permettre la représentation de toutes les coutumes. Les deux assesseurs titulaires sont désignés sur cette liste par le gouverneur. Les notables figurant sur la liste et qui n'ont pas été désignés pour exercer ces fonctions reçoivent le titre d'assesseurs

et commerciale, le tribunal connaît en premier ressort et à charge d'appel devant le tribunal du second degré de tous les litiges dont les parties le saisissent après échec de la tentative de conciliation⁴³⁷. Il n'existe d'autres formes de procédure que celle résultant des coutumes locales. Actuellement, les actions auprès de ce tribunal sont majoritairement liées aux litiges concernant les lotissements avec un titre d'occupation provisoire ainsi que les logements en matériaux légers (tôle ondulée, bidon déroulé, planche...) ⁴³⁸ qui attendent leur régularisation par les autorités locales.

B) les réformes à entreprendre

Les précisions à apporter au sujet de la prise en compte de la chefferie traditionnelles sont nombreuses. Trois nous paraissent particulièrement importantes.

Tout d'abord, prévoir des incompatibilités entre chefferie traditionnelle et mandat local. En effet, prévoir ces incompatibilités s'avère nécessaire car certains chefs sont tentés de briguer des mandats électifs au niveau local. Vouloir séparer la chefferie traditionnelle et les collectivités décentralisées, ce n'est pas éloigner les chefferies traditionnelles de la gestion des affaires locales mais leur conférer une réelle autonomie par rapport au politique. Il est donc dans l'intérêt de tous de prévoir cette incompatibilité. Les citoyens sachant que les chefferies traditionnelles sont indépendantes (et disposant d'un statut) et que des incompatibilités sont prévues, n'hésiteront pas à saisir les chefferies traditionnelles afin que ces dernières puissent servir de relais entre eux et les autorités locales pour des causes diverses et variées (litige foncier dans les régions notamment, problèmes administratifs...).

Ensuite, restaurer la chefferie traditionnelle en lui donnant un véritable statut. L'analyse de l'évolution de la chefferie traditionnelle montre qu'elle a été écartée de son rôle premier. Elle était la seule forme d'administration des sociétés indigènes dont elle était

adjoints. En cas d'empêchement d'un assesseur titulaire, il est remplacé par le plus ancien des assesseurs adjoints. Toutefois, en matière civile et commerciale, lorsque la coutume des parties ou de l'une des parties n'est pas représentée par les assesseurs appelés à siéger conformément aux dispositions précédentes, ceux-ci sont remplacés pour la partie de l'audience consacrée à la cause en question par des assesseurs adjoints choisis de manière que, autant que possible, la coutume de chaque partie se trouve représentée au sein du tribunal (article 9 de l'arrêté du 16 juillet 1938).

⁴³⁷ Article 11 de l'arrêté du 16 juillet 1938.

⁴³⁸ Depuis le décret français du 8 décembre 1925, application du décret sur le régime des terres domaniales de 1924 : « dans les localités où l'administration n'a pas encore procédé au lotissement, le gouvernement peut délivrer sur proposition du chef du district à toute personne qui en fait la demande un permis autorisant l'occupation immédiate et provisoire d'un terrain aux risques et périls du demandeur qui n'est autorisé qu'à y édifier des constructions facilement démontables » (article 15).

l'émanation. Pour M.KAMTO, « la captation des structures traditionnelles, d'une part par l'inféodation des chefs à l'administration – suivant la logique coloniale – et surtout au parti gouvernement, d'autre part par la profanation du symbolisme traditionnel et la folklorisation des rituels ancestraux à travers l'intronisation ou l'initiation spectaculaire de chaque membre du gouvernement fraîchement nommé, ont entraîné une banalisation de l'institution cheffale, et par suite sa dévalorisation aux yeux de ceux-là même qui sont censés la vénérer⁴³⁹ ». Il faut donc restaurer la chefferie traditionnelle cette dernière passe nécessairement par :

- la reconnaissance des attributions originelles de la chefferie traditionnelle,
- la détermination et l'attribution de compétences à la chefferie traditionnelle en dehors des attributions coutumières,
- le respect de l'indépendance politique et économique de la chefferie traditionnelle.

Cependant, une question se pose : restaurer les chefferies traditionnelles et leur attribuer des compétences n'est ce pas créer un autre niveau de pouvoir et donc un possible contre-pouvoir ? Pour notre part, restaurer la chefferie traditionnelle et lui redonner sa place et un rôle ne revient pas à créer un autre niveau de pouvoir mais à renforcer la démocratie locale en les inscrivant dans un rapport de subsidiarité. En effet, nous avons pu le voir, la chefferie traditionnelle est une forme d'administration qui existait bien avant la colonisation et le chef traditionnel exerçait (et exerce encore) une autorité sur les membres de son groupe. La restauration et l'attribution de compétences à la chefferie traditionnelle ne doivent pas être considérées comme un possible contre-pouvoir. Considérer la chefferie traditionnelle restaurée et disposant de compétences légalement attribuées comme un contre-pouvoir, au lieu de l'associer en toute complémentarité à la gestion des collectivités décentralisées serait source de conflits et de bien de blocages. C'est donc au moyen de la distinction claire du mandat politique et du « mandat » de la chefferie traditionnelle que les deux peuvent s'articuler dans un esprit de complémentarité. D'où la nécessité du principe de subsidiarité. La restauration de la chefferie traditionnelle et l'exercice des compétences qui lui sont dévolus ne pourraient donc pas constituer la création d'un autre niveau de pouvoir.

Pour toutes ces raisons, il conviendrait de considérer la chefferie traditionnelle comme « gardienne du temple » collaborant en toute indépendance et égalité sans rivalité avec les collectivités décentralisées) pour une meilleure gestion décentralisée.

⁴³⁹ M.KAMTO, « les rapports Etats-société civile en Afrique », in RJPIC, octobre-décembre 1994, p.290.

Enfin, instituer un nouveau rôle de la chefferie traditionnelle.

Il faudrait faire de la chefferie traditionnelle une institution collaborant en toute indépendance avec les autorités locales et étatiques pour la gestion des différentes affaires et servant de lien entre les citoyens et les autorités étatiques et locales. De ce fait, il conviendrait de définir le cadre de collaboration entre les autorités locales élues et la chefferie traditionnelle. Les nouvelles attributions des chefs traditionnels devraient être définies en tenant compte des nouvelles dispositions constitutionnelles et de la nouvelle donne politique. Les nouvelles attributions permettraient aussi à la chefferie traditionnelle de se dérober de sa nature quelque peu hybride, observée pendant la période coloniale et après l'indépendance. Pour ce faire, il serait impératif de définir les us et coutumes et de mobiliser les populations autour. Cette redéfinition permettrait, d'une part d'éviter les conflits de compétences avec les autorités locales et les chefferies traditionnelles et, d'autre part, d'éviter un antagonisme de telle sorte que les autorités locales et chefferies traditionnelles puissent être complémentaires pour le développement des différentes localités. Cette complémentarité est indispensable car en principe, le chef traditionnel est incontournable dans son milieu. En effet, il représente les populations de sa localité et il est l'autorité⁴⁴⁰ sur laquelle peuvent s'appuyer les administrations centrales et décentralisées pour régler les différents problèmes⁴⁴¹ et contribuer à une bonne gestion des collectivités décentralisées.

Pour ce faire, en tenant compte de la double nécessité de sauvegarder les autorités traditionnelles et de promouvoir les conditions d'émergence d'une gestion démocratique des affaires locales, le dispositif institutionnel local devrait faire de la chefferie traditionnelle membre de droit des organes délibérants (des collectivités décentralisées) avec seulement voix consultative. Ainsi, la chefferie traditionnelle serait convoquée à toutes les séances des conseils locaux ; elle pourrait toujours donner son point de vu. Le fait qu'elle dispose seulement d'une voix consultative la situerait au dessus de la mêlée et mettrait les politiques et les populations en confiance. De cette façon, la chefferie traditionnelle serait aussi associée à l'exercice des compétences des collectivités décentralisées. Par ailleurs, la chefferie traditionnelle présente aux délibérations des conseils locaux, serait informée des

⁴⁴⁰ Dans sa localité et au-delà, la chefferie traditionnelle bénéficie d'une légitimité traditionnelle. Son autorité provient de cette légitimité.

⁴⁴¹ Par exemple, le chef traditionnel est une seule autorité sur laquelle peut d'appuyer l'administration centrale et/ou décentralisée pour régler les problèmes fonciers de son ressort territoriale ou les problèmes liés au vol de pâturages.

différentes actions et informerait « sa population » sur les actions des collectivités décentralisées. En retour donc, les autorités locales seraient tenues informées des différentes actions de la chefferie traditionnelle.

La chefferie traditionnelle n'ayant pas de statut et de personnalité juridique, il convient d'élaborer un statut de la chefferie traditionnelle et de lui attribuer la personnalité juridique. Dans les lois de décentralisation, le législateur n'a pas tenu compte des réalités locales. La prise en compte des réalités culturelle est importante en associant les acteurs laissés en marge afin de réorganiser les compétences au sein des collectivités décentralisées.

Titre II : Les contraintes de la politique de décentralisation

L'État jacobin⁴⁴² avait une seule légitimité institutionnelle pour concevoir les politiques de développement, les appliquer et contrôler leur mise en œuvre. Il n'avait pas de politique d'action vers le territoire, ce dernier étant l'objet d'un maillage administratif centralisé. L'État centralisateur était un véritable "tamis" qui empêchait la libre circulation des facteurs de développement.

La centralisation en république de Djibouti a donc sapé la pertinence des capacités locales. Les différentes réformes décentralisatrices ont été marquées par un transfert progressif de l'État aux collectivités locales de prérogatives en matière de gestion des questions du développement. Les communes et les régions ne présentent pas les mêmes caractéristiques en termes de ressources naturelles, humaines et financières. Il est donc impossible d'établir un guide général et concret pour leur planification économique-sociale. Les conditions et les circonstances dans chaque commune et régions doivent être étudiées soigneusement avant de décider quel principe devrait prédominer dans leur planification.

La conception centralisée des questions de développement fut longtemps justifiée par un contexte socio-économique et géopolitique dominé par une faible intégration ethnique et culturelle, l'analphabétisme, l'absence d'équipement de base. La décentralisation caractérise le moyen d'engager les actions de développement sur une base locale et non plus exclusivement centralisée. En Afrique, le centralisme politique était considéré comme le seul moyen pour construire l'unité nationale et le développement⁴⁴³. La décentralisation territoriale se fonde sur une vision du développement dans laquelle les notions de pluralité identitaire, de participation et de gouvernance locale occupent une place centrale.

La décentralisation territoriale se présente comme une étape d'un processus de démocratie administrative dont l'approfondissement se fera parallèlement à celles qui sont

⁴⁴² Voir, Pierre RONSANVALLON, *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, 445 p. Laurent COHEN-TANUGI, *La métamorphose de la démocratie française. De l'État jacobin à l'État de droit*, Paris, Gallimard, 1993.

⁴⁴³ Benaakezouh CHABANE, *La décentralisation en Algérie, du centralisme au « déconcentralisme »*, Alger, Office des Publications Universitaires, 1984, p. 30.

politiques, sociales et économiques. Des contraintes liées à l'aspect conjoncturel et à la culture juridique et politique⁴⁴⁴ de l'État peuvent entraîner de véritables obstacles au développement du processus de décentralisation malgré la volonté de modernisation de l'administration. La gouvernance locale comprend un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus par lesquels les citoyens et leurs groupes peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, négocier leurs différences et exercer leurs droits et leurs obligations au niveau local⁴⁴⁵.

Quand la première loi de décentralisation a été élaborée, le multipartisme intégral faisait son entrée en république de Djibouti. Pendant plus deux décennies, l'Etat et l'administration Djiboutienne ont pris des habitudes de conception et de gestion des pouvoirs très centralisées. Or, décentralisation veut dire transfert effectif de compétences, donc de pouvoirs, du centre vers les collectivités décentralisées, avec une libre administration des compétences transférées. La décentralisation, telle qu'elle est conçue et mise en œuvre, introduisait un changement dans la façon de concevoir et de gérer le pouvoir. Ainsi, le système politico-administratif mis en place devait faire face à la décentralisation (**Chapitre I**), et donner les moyens nécessaires aux collectivités décentralisées de pouvoir s'administrer librement. Cependant, tel n'est pas le cas et ces collectivités ont encore à surmonter des handicaps d'ordre humain et financier (**chapitre II**).

⁴⁴⁴ Etienne LE ROY, « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale, lectures anthropologiques des innovations politiques et juridiques au sein des communautés rurales sénégalaises, ATM, 1984, p. 63.

⁴⁴⁵ Rapport sur le Développement Humain, 2002.

Chapitre I : Le système politico-administratif Djiboutien

face à la décentralisation

La décentralisation en république de Djibouti répond à un double souci de réorganisation administrative et de la société, car elle est un élément de modernisation. Elle atteste de la volonté populaire de « *reconstruction de la société et de l'État* »⁴⁴⁶. Elle occupe à l'intérieur de la gouvernance une place prépondérante et elle est encouragée, voire initiée, par les institutions financières internationales et voulue par les populations.

Depuis l'indépendance en 1977 et l'instauration du parti politique en 1981, tous les pouvoirs étaient concentrés entre les mains du Président de la République, également président du parti unique. Les personnes qui pouvaient bénéficier de quelques pouvoirs, que le chef de l'Etat leur cédait, concentraient à leur niveau aussi lesdits pouvoirs et s'en référaient au parti unique. Durant vingt ans donc, s'est développée cette concentration de pouvoirs aux mains d'un chef unique, et au sein de l'Etat et de l'administration, des reflexes de monolithisme. Plus de dix ans après l'instauration de la démocratie pluraliste, ces reflexes persistent malgré l'instauration des lois de décentralisation qui mettent en place un cadre de partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

Les compétences transférées aux collectivités décentralisées sont nombreuses et variées (urbanisme, habitat, enseignement, santé, environnement, transports, aménagement du territoire, développement local,...) pour répondre aux besoins de la population locale. L'article 1^{er} alinéa 3 de la loi portant décentralisation et statut des régions indique qu' *elles concourent avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie conformément aux compétences et aux ressources qui leur sont attribuées par la loi.*

Toutefois, des obstacles apparaissent dont l'insuffisance des moyens financiers, techniques, le faible enracinement des institutions locales... Les structures politiques et

⁴⁴⁶ Dominique ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, 1ère édition, Paris, Montchrestien, 1990, p.253.

administratives de l'État gardent un contrôle direct sur la décentralisation et la capacité de réalisation de programmes socio-économiques par les collectivités est défaillante faute de moyens.

L'État dispose des moyens financiers conséquents qui le placent dans une situation d'aptitude à réduire les marges de manœuvre des collectivités décentralisées et à s'insurger contre le fait que des personnes publiques *infra* aient de véritables pouvoirs. Les pouvoirs locaux en république de Djibouti émergent dans une situation où les faiblesses peuvent s'analyser à travers les rapports entre les politiques et l'administration marqués par les survivances des réflexes de monolithisme (**Section I**) et les problèmes d'un transfert de compétences embryonnaire (**Section II**).

Section I : Survivances des reflexes de monolithisme politico-administratif

Après la guerre civile entre le FRUD armé et l'Etat djiboutien et la signature des accords de paix, le contexte obligeait à mettre en place une décentralisation qui redynamiserait les régions de l'intérieur du pays. La situation se caractérisait par une indispensable exigence de changement de politique et de gouvernance. À travers les constats faits sur le terrain, on s'aperçoit des hésitations dans la démarche par la non-application effective des projets de réforme et des orientations différentes, voire contradictoires.

Ces lacunes ont été largement débattues à Djibouti pendant les récentes assises nationales sur la décentralisation⁴⁴⁷ où les acteurs concernés ont eu l'occasion « de faire le point sur le processus de décentralisation, de mesurer le chemin parcouru, de capitaliser les enseignements tirés et d'apprécier à leur juste valeur les défis, afin d'enraciner ce processus dans le paysage politico administratif »⁴⁴⁸.

La construction d'une administration décentralisée efficace paraît essentielle pour la rénovation de la gestion administrative Djiboutienne afin d'évaluer les difficultés politico-administratives (**Paragraphe 1**) et l'omnipotence du pouvoir central (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les difficultés politico-administratives

La décentralisation est perçue politiquement à Djibouti comme un cadre de développement entrant dans l'ajustement de l'administration qui est un préalable pour le développement local. Le dédoublement fonctionnel qui prévalait des représentants locaux de l'État n'est pas encore suffisamment atténué. Les représentants de l'État (Préfets, autres représentants des ministères sectoriels...) s'immiscent souvent dans la gestion des collectivités décentralisées. Cette méthode est de nature à mettre en cause les garanties légales accordées aux exécutifs des collectivités décentralisées. L'édile conformément à la loi, est une autorité locale et un représentant du pouvoir central en assurant sous l'autorité de la tutelle, l'exécution des lois et règlements de la République. Mais les points faibles de la

⁴⁴⁷ Rapport sur les assises nationales de la décentralisation, Djibouti, 14, 15 et 16 mai 2012.

⁴⁴⁸ Discours du ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

décentralisation résident dans la résistance à l'émergence d'autorités secondaires (A) et la volonté de vider les fonctions des élus de tout leur sens (B). Pourtant, pour améliorer les relations entre autorités centrales et décentralisées, la mise en place d'une autorité de régulation neutre pourrait s'avérer nécessaire (C).

A- Le blocage des autorités secondaires

L'administration locale à Djibouti est une institution très jeune, réputée pas très efficace et pas assez enracinée juridiquement. La gestion des collectivités démontre leur nature non autonome avec un pouvoir de libre administration contrôlé et contenu par le pouvoir central. Le système cantonne les collectivités à une privation d'appréhender la décentralisation des affaires publiques à la détermination de leur politique et des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

La mise en place des institutions décentralisées ont fait l'objet de peu de concertation, les problèmes de transferts des pouvoirs et des compétences, l'absence d'une fiscalité bien assise et des restrictions budgétaires ont été posés. Le transfert des compétences n'a pas été suivi d'un transfert de pouvoirs et les communes sont dépourvues de moyens financiers et politiques malgré la légitimité qu'elles tiennent du suffrage universel.

En fonction des paramètres présents, nous pouvons établir les rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. La décentralisation dans son évolution à Djibouti n'a pas abouti à un système qui libère les énergies locales et « *fait passer d'un système centre-périphérie, reposant sur une distinction quasi hiérarchique entre pouvoir local et pouvoir central, à une conception horizontale de la division des compétences* ».

L'organisation politico-administrative offre des éléments révélateurs d'autonomie des collectivités qui peuvent s'analyser en la capacité des pouvoirs locaux à agir donnant une idée du niveau d'indépendance des autorités locales vis-à-vis des autorités centrales. Le pouvoir à Djibouti repose sur l'axiome que le pouvoir est centralisé « *entre les*

mains d'un homme, d'une clientèle ou d'un parti unique dominant »⁴⁴⁹. Le fonctionnement des organes des collectivités confirme la forte concentration administrative, la place du délégué du gouvernement (Préfet, Chef d'arrondissement), il est l'émanation de l'appareil étatique, son statut et sa fonction en font le chef de l'organisation bureaucratique administrative⁴⁵⁰. Le pouvoir central dispose des moyens d'intervenir dans les politiques locales et il n'est pas imaginable dans les circonstances actuelles de voir les collectivités contrecarrer les directives du pouvoir central même si, les collectivités jugent les directives en contradiction avec leurs politiques locales.

Par ailleurs, le pouvoir central dispose des compétences discrétionnaires pour intervenir dans le fonctionnement des collectivités décentralisées et le cas de dissolution en est une illustration très pertinente. En effet, selon les articles 35 et 65 des lois de décentralisation, *lorsque le fonctionnement d'un conseil régional ou municipal se révèle impossible, celui-ci peut être dissout par décret....* Il s'agit donc d'une simple faculté qui est laissée à l'Etat. Ainsi, en constatant par exemple un dysfonctionnement, l'Etat peut ne pas mettre en œuvre la dissolution. Il s'agit donc d'une compétence discrétionnaire laissée à la libre appréciation de l'Etat qui décide de dissoudre ou non. S'agissant d'une compétence discrétionnaire et non d'une compétence liée, le juge administratif ne pourra exercer qu'un contrôle minimum. D'ailleurs, comme nous l'avons dit, le juge administratif n'existe pour l'heure que dans les textes et il n'y a donc pas de contrôle juridictionnel effectif et efficace. Par conséquent, il y a un vide juridictionnel et nous sommes en présence d'une formalité impossible. Cette compétence discrétionnaire de l'Etat constitue une remise en cause de l'indépendance des organes des collectivités décentralisées et peut constituer aussi un contrôle de l'Etat sur les organes des collectivités décentralisées. Comme aucun texte ne vient préciser les notions de « fonctionnement impossible d'une collectivité décentralisée », l'appréciation est laissée à la discrétion de l'Etat. Cette appréciation discrétionnaire ne constitue-t-elle pas un contrôle de l'Etat sur les organes susceptible de bloquer la bonne marche de la décentralisation ? A cette question nous répondons par l'affirmative.

⁴⁴⁹ Etienne LE ROY, « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXe siècle », in *Les avatars de l'État en Afrique*, GEMDEV, Paris, Karthala, 1997, p. 57.

⁴⁵⁰ Les Préfets sont les intermédiaires obligés des correspondances entre les services et directions nationales, exercent un contrôle sur toutes les actions dans la zone, assurent la tutelle des personnes morales de droit public dans la circonscription : collectivités locales, établissements publics, sociétés d'économie mixte...

Les autorités décentralisées peuvent donc se trouver bloquées dans leur élan, en grande partie dans leur fonctionnement et la réalisation de grands projets dépendant du pouvoir central. L'administration Djiboutienne fonctionne dans des conditions insatisfaisantes et étonne par le manque de rehaussement du niveau de performance à l'instar de ses consœurs africaines.

Le but ultime de la décentralisation qui est un objectif national est de favoriser une politique définie en commun avec l'État, pour promouvoir le développement. Cette collaboration se trouverait sapée par la prépondérance des acteurs centraux et leur volonté de s'emparer de toutes les actions dans leur conception et leur réalisation. Les responsables centraux de l'État sont dépourvus de toute idée de partage et ne voulant pas comprendre que l'État est désormais « *caractérisé par des structures multiples (...) des politiques et des enjeux publics plus complexes* »⁴⁵¹ et voient mal s'installer une autorité locale qui va diminuer leur influence. Les décisions au sein de l'État ne sont plus d'ordre central mais la capacité d'agir devient l'émanation des responsables locaux. Les responsables gouvernementaux à Djibouti sont considérés comme les acteurs les plus importants suivis de leurs délégués au niveau de chaque collectivité.

Les acteurs locaux notamment les élus voient leur influence très réduite si l'on se penche de plus près sur la forme de la décentralisation. Une remarque saute aux yeux de tout observateur, les questions les plus importantes et qui concernent les collectivités sont traitées directement pas le ministère de l'intérieur et des commissions qui sont créées pour répondre à des circonstances. Des pratiques de substitution aux collectivités entraînent une stagnation, des dysfonctionnements et les empêchent de prendre leurs marques vis-à-vis de l'État. La décentralisation à Djibouti est une volonté d'appropriation locale des politiques de développement par la maîtrise de l'administration locale mais le gouvernement « *n'hésite pas à réinvestir les réseaux locaux pour rétablir son hégémonie dans les structures locales* ».

Ces différentes pratiques marquent la décentralisation aujourd'hui et le professeur DEBBASCH⁴⁵² souligne que : « les traditions historiques de chaque pays ont profondément marqué la décentralisation », et en France cela « a conduit au développement

⁴⁵¹ Tom CHRITENSEN and Per LAEGREID (Eds), *Transforming Governance in the New Millenium*. In *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*, London, Ashgate, 2001.

⁴⁵² C.DEBBASCH, in « science administrative, op cit, p.296.

d'administrations centrales puissantes qui tolèrent la décentralisation plus qu'elles ne l'acceptent ».

B) L'altération des prérogatives entre autorités déconcentrées et élus

Le principe de la libre administration est un élément essentiel de l'arsenal juridique local, les collectivités s'administrent librement, renforcées par la Constitution Djiboutienne et les lois pour matérialiser cette libre administration. L'autonomie des collectivités est liée aux prérogatives juridiques, à l'indépendance des organes et à la gestion, vidés de ces moyens les élus se verraient travailler dans des conditions assez difficiles.

Les élus notamment ceux des petites régions et communes sont méconnus du grand public. Concrètement sur le terrain, ils ne font pas preuve de beaucoup de créativité et par manque de travail sur le terrain, préfèrent déléguer leur signature pour les affaires courantes (état-civil) et restent dans la capitale où ils habitent pour la plupart d'entre eux. Les visites des délégations du gouvernement central ou de certaines missions de coopération sont l'occasion pour que certains reviennent dans leurs régions respectives⁴⁵³.

Les présidents des communes voient certaines de leurs missions assez disputées par les représentants de l'exécutif, les actions locales sont conditionnées ou plus ou moins verrouillées en ce qui concerne la préparation, l'ordonnance des dépenses, la souscription des marchés... Bien que le Conseil régional ou municipal ait une vocation à régler par ses délibérations les affaires d'intérêt local qui sont par nature un ensemble de matières, de travaux locaux par leur objet. Le silence de la loi sur la détermination de l'intérêt local aboutit à une intervention étatique à chaque fois qu'une question lui paraît dépasser le cadre local.

Dans la théorie, l'État a confié la gestion des affaires aux élus locaux en vue de prendre conscience de l'intérêt qu'il faut apporter au territoire, dans l'exercice des compétences à la base et « *la décentralisation des processus et institutions de prise de*

⁴⁵³ Dans le cadre des élections présidentielles du 4 avril 2011, nous avons rencontré à l'ambassade de Djibouti à Paris, un élu local de la région de Tadjourah qui nous a informés qu'il habitait avec sa famille dans le nord de la France et qu'il rentrait des temps en temps à Djibouti notamment lorsqu'il y a des événements importants tels que le renouvellement de l'assemblée locale, le déplacement du chef de l'Etat ou la mise en place d'infrastructure importante dans ladite région.

décisions »⁴⁵⁴. Les élus locaux notamment la municipalité (le maire et ses adjoints), ne sont pas maîtres des matières essentielles à l'autonomie locale, il s'agit des domaines comme le budget, les emprunts, les plans de développement, la gestion domaniale et foncière, les marchés publics dont le montant est fixé à un certain seuil. Les matières qui sont directement du ressort des collectivités à travers son exécutif, sont soumises à une approbation *a priori* de la part de la tutelle.

Cette conception est très répandue en Afrique francophone contrairement au système anglo-saxon où la légalité des actes relève du pouvoir du juge⁴⁵⁵. La tendance n'est pas de nature à accroître l'efficacité des programmes concoctés localement et des services qui deviennent moins conformes aux conditions et aspirations locales et de surcroît favorise la rigidité d'exécution. La place qu'occupe le Gouvernement central dans le processus de décentralisation, n'en favorise pas moins l'extension des pouvoirs des responsables élus à gérer les services locaux, on ne rend pas « *l'administration sur place plus flexible et davantage innovatrice* »⁴⁵⁶.

Le comportement de certains élus locaux dans leurs rapports avec le pouvoir central fait penser à une forme hybride d'autorité à forte dominance de pouvoir central car les pouvoirs locaux fonctionnent plus comme des prolongements du Gouvernement central que comme des entités séparées. Le pouvoir central influe sur la gestion locale par la fixation des normes pour les modalités de prestations, la détermination de plafonds de dépenses et le contrôle du volume et de la qualité des services locaux⁴⁵⁷. Les élus sont loin du souhait de ne rendre des comptes qu'à leur électorat mais sont plus sous le joug de l'État⁴⁵⁸.

Dans le cadre de la décentralisation à Djibouti, les collectivités décentralisées ont notamment été victime de manque d'infrastructure pouvant les accueillir et ceci témoigne du non préparation et du caractère hâtif avec lequel l'Etat central a mis en place cette

⁴⁵⁴ Conférence Internationale sur « La participation populaire dans le processus de redressement et de développement en Afrique », Arusha (Tanzanie), du 12 au 16 février 1990, Document E : ECA/CM. 16/1, Archives SG de l'OUA, Addis-Abeba.

⁴⁵⁵ PDM, État de la décentralisation en Afrique, Paris, Karthala, 2003, p. 30.

⁴⁵⁶ Paul de BRUYNE, Olivier NKULUKABAMBA, La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 53.

⁴⁵⁷ Hemann YAMEOGO, Repenser l'État Africain. Ses dimensions et prérogatives, Paris, L'Harmattan, 1993, p.45.

⁴⁵⁸ Taline TER-MINASSIAN, « La décentralisation des administrations publiques », in Finances et Développement, Septembre 1997, p. 32.

politique de décentralisation. En effet, le conseil de Djibouti (lors de son installation le 31 décembre 2007) a été obligé de s'installer et de partager ses locaux avec le ministère de l'intérieur, dans le bâtiment qui abritait l'ancien district de Djibouti. Le conseil de Djibouti occupait tout le restant. A titre d'exemple les bureaux du ministre de l'intérieur étaient situés en haut à droite du bâtiment. Cette cohabitation au sein d'un même bâtiment avec une institution aussi importante que le ministère de l'intérieur, a fait de l'ombre à un conseil de Djibouti naissant. Cette situation a duré jusqu'en 2011, date du départ du ministre de l'intérieur dans les nouveaux locaux situés à la cité ministérielle. Cependant, au lieu de rétrocéder l'ensemble des locaux au conseil de Djibouti, le ministre de l'intérieur a cédé son bureau au préfet de la ville de Djibouti et conservé plusieurs services (dont le service de réglementation et la direction des mines) sur place. A la cohabitation conseil de Djibouti/ministère de l'intérieur a succédé une cohabitation entre ce même conseil et la préfecture de Djibouti.

Cette situation de cohabitation entre les institutions décentralisées de la ville de Djibouti et la préfecture de Djibouti se retrouve aussi au niveau des autres communes de la capitale. Des conseils communaux se sont même retrouvés sans locaux. Le cas le plus frappant est sans commune mesure celui du conseil communal du Ras-Dika. Ce conseil qui a été élu en 2006 a dû attendre le mois de janvier 2011 pour pouvoir enfin trouver un local. Les deux autres conseils communaux de la capitale ont eu plus de chances mais ont dû attendre mars 2008 pour pouvoir s'installer. Cependant, les conseils communaux de Boulaos et de Balbala ont partagé leurs locaux avec les sous préfets. Ainsi, tandis que le conseil communal de Boulaos occupe le rez-de-chaussée de l'ancien deuxième arrondissement, le sous préfet occupe tout le premier étage. Le conseil communal de Balbala occupe l'ancien logement du chef du cinquième arrondissement (il s'agit d'un local composé de trois bureaux), alors que le sous-préfet occupe les anciens bureaux du chef de l'arrondissement.

Cette situation handicape le travail des conseils communaux. A titre d'exemple, l'article 36 de la loi 2005 portant sur le statut de la ville de Djibouti indique que « les réunions de l'assemblée sont publiques. Elles se tiennent au siège de la circonscription ». Or, l'exigüité des locaux alloués obligent les conseils communaux à réunir leur assemblée en dehors du siège de la circonscription. Ainsi, le conseil communal de Boulaos est obligé de convoquer son assemblée dans la salle de réunion de l'Union nationale de femmes Djiboutiennes (UNFD) ou celle du centre de développement communautaire de quartier 5.

Le manque de moyens et les incursions dans la vie des collectivités compromettent la pertinence de la décentralisation et il est déplorable de souligner l'organisation en un pouvoir de la tutelle étatique intervenant a priori et a posteriori dans les activités des collectivités. L'omniprésence des autorités étatiques dans la vie communale ne garantit aucune autonomie fonctionnelle et confirme la prépondérance du pouvoir central.

C) Absence d'organe de contrôle et de régulation

Pour une bonne gestion de la décentralisation, il faudrait une articulation entre d'une part, la planification territoriale et sectorielle et, d'autre part, entre collectivités et services déconcentrés. Pour ce faire, il faudrait instituer une commission nationale de la décentralisation⁴⁵⁹ (ci-après « la commission »). Cette commission aurait pour mission de piloter la politique gouvernementale en matière de décentralisation. Elle devrait par exemple soumettre un programme triennal ou plus, qui aurait été au préalable discuté par tous les acteurs de la décentralisation. Cela permettrait une cohérence des actions à mener dans la mesure où ce serait la commission qui assurerait le pilotage de tout le processus. Elle garantirait aussi la prévision des moyens financiers, ce qui favoriserait une meilleure articulation des actions à mener.

Cette commission devrait être rattachée à la primature ou à la présidence de la République. Le fait d'être rattaché à la primature ou à la présidence permettrait à la commission de dépasser le niveau des départements sectoriels et le niveau de l'administration territoriale. Elle serait chargée de :

- mener des réflexions prospectives sur l'approfondissement du processus de la décentralisation et fournir les éléments nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la de décentralisation ;
- faire des propositions pour le renforcement de la bonne gouvernance au niveau local ;
- faire des propositions pour l'élaboration des instruments techniques et financiers d'appui aux collectivités décentralisées ;

⁴⁵⁹ La création d'une telle commission était déjà prévue dans le texte de l'Accord de réforme et de concorde civile, signé le 12 mai 2001 entre le Frud-armé et le gouvernement djiboutien. L'article 22 de l'accord précise qu'une commission de mise en place de la décentralisation composée de douze membres (12) dont 3 représentants de chaque partie signataire de l'Accord-cadre de Réforme et de Concorde Civile est créée. Elle est chargée de mettre en œuvre la Décentralisation, suivre la mise en place des institutions régionales et de la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques etc.

- évaluer périodiquement l'état d'avancement du processus de décentralisation ;
- émettre des avis sur toutes les questions relatives à la mise en œuvre de la décentralisation ;
- superviser l'action de l'Etat sur les collectivités décentralisées.

La commission devrait être un organe de contrôle et de régulation en cas de conflits entre les acteurs de la décentralisation. La commission devrait comprendre deux organes, à savoir l'assemblée générale et la coordination technique. Ladite commission devrait être dirigée par un président assisté d'un secrétaire permanent. Le président devrait être désigné par l'assemblée générale de la commission. L'assemblée générale serait l'instance suprême de la commission. A cet égard, l'assemblée générale de la commission serait l'instance chargée de l'orientation, du contrôle et de l'évaluation des activités de la coordination technique dont elle validerait les plans et programmes. L'assemblée générale de la commission pourrait être composée comme suit :

- un représentant par ministère
- les présidents des conseils régionaux
- les présidents des conseils communaux
- le maire
- un représentant de la chefferie traditionnelle
- un représentant de l'union de femmes Djiboutiennes
- un représentant des O.N.G

Les membres de l'assemblée générale de la commission devraient être désignés par leurs structures compétentes respectives.

La coordination technique quant à elle, serait la structure administrative et assurerait la permanence de la commission. Elle serait dirigée par un secrétaire permanent qui s'entourerait du personnel nécessaire. Le secrétaire permanent de la commission serait désigné par l'assemblée générale de la commission. Sa mission serait d'initier et de coordonner les activités de la coordination technique. De plus, il serait l'ordonnateur des aides et subventions accordées à la commission et administrateur des crédits du budget de l'Etat mis à la disposition de la commission. L'organisation et le fonctionnement de la coordination technique devraient être définis par l'assemblée générale de la commission.

Les activités de la commission seraient financées par des ressources provenant du budget de l'Etat et des subventions des acteurs de la coopération. Le contrôle de la gestion

financière et administrative de la commission se fera d'une part, par l'assemblée générale, et d'autre part, par les organes de contrôle qui existent déjà au sein de l'Etat en matière de contrôle et d'audit.

Paragraphe 2 : L'omnipotence du pouvoir central ou l'ubiquité de l'État

La dynamique politique Djiboutienne née après la Constitution de 1992 a donné aux collectivités locales de nouvelles dimensions. Parmi celles-ci se trouvent les rapports avec les partis politiques et de larges pouvoirs issus de la politique de décentralisation. L'élan pris par les collectivités locales présage une optique de domination des sphères de la vie politique Djiboutienne. La stratégie tient compte « *des rôles désormais bien définis et des champs d'actions spécifiques des autres acteurs de la société* »⁴⁶⁰. Dans ce cosmos qui attribue à chacun ses missions, les élus sont tenus de distinguer leurs pouvoirs mais font face à des résistances sociopolitiques (A) et une dépendance du pouvoir central (B).

A- Les résistances sociopolitiques à la décentralisation

La mise en place des collectivités décentralisées a suscité beaucoup d'espoirs de la part des Djiboutiens. Après moins d'une décennie d'effectivité des collectivités, des remarques sont latentes par rapport à la place des collectivités dans l'échiquier politique. A Djibouti, « *on a longtemps raisonné par l'État et son rôle majeur dans la satisfaction des besoins collectifs* »⁴⁶¹. Les élus ont plus intérêt à se démarquer pour se forger une place et moins à suivre des politiques qui ne suscitent pas l'adhésion de leurs administrés. Ils ont été élus sur la base d'un programme local mais à y voir de près certains candidats mettent en avant les réalisations du Chef de l'État dans tous les recoins du territoire⁴⁶².

La résistance traditionnelle au changement apparaît quand il s'agit de modifier les pratiques de gestion de l'État étant donné que lesdits changements se répercutent sur la vie professionnelle et personnelle d'un très grand nombre de personnes. Les impacts qui atteindront éventuellement les citoyens, apparaîtront au moment où les fonctionnaires voient

⁴⁶⁰ Pornon SANOGO, « Gouvernance et pauvreté », in La gouvernance au Sud, Séminaire régional OFPA, Cotonou, 9-10 et 11 juillet 2002, Document de travail, Ministère français des Affaires étrangères, p. 98.

⁴⁶¹ Jean-François LACHAUME, L'administration communale, Paris, L.G.D.J. 1994, p. 14.

⁴⁶² En effet, il est de coutume d'entendre systématiquement dans les discours des élus nationaux, locaux et des hauts cadres de l'administration publique que l'initiateur d'un tel ou tel projet est « son excellence le président de la république »...

leurs pouvoirs érodés et leurs pratiques quotidiennes transformées. Ainsi, il faut tenir compte des résistances à surmonter et qui, pour être aplanies, requièrent un appui constant du public.

En matière d'équipements publics indispensables, les élus ne se distinguent pas par des investissements et sont souvent dans le sillage du programme initié par le gouvernement. Cette inertie dans les actions malgré le droit public qui reconnaît une place importante à la décentralisation territoriale qui suppose qu'en matière administrative, il existe à côté des affaires nationales relevant de la seule autorité de l'État, des affaires locales qui sont confiées aux collectivités locales. Depuis les réformes décentralisatrices et les élections locales, des textes ont été adoptés pour définir le cadre juridique et institutionnel des régions et des communes ainsi que les domaines d'intervention respectifs des administrations locales et centrales ou déconcentrées. Les élus locaux ne se démarquent pas de l'État et n'agissent pas en dehors des volontés étatiques pour venir en aide aux populations. Des décisions sont prises par l'État sans une véritable concertation avec l'autorité communale. Nous pouvons citer les occupations des espaces publics à l'intérieur des villes et son affectation, le déguerpissement de certains quartiers et leur attribution arbitraire à des personnes influentes, les expropriations... Les décisions sont prises sans avis des élus locaux, ce qui affecte leur pouvoir.

La décentralisation à Djibouti est indissociable des crises politiques et économiques, elle est souvent présentée comme une solution à ces ruptures d'équilibre dans un contexte marqué par le désengagement de l'État et la privatisation de certaines de ses fonctions⁴⁶³. Les élus jouent dans ce contexte, un rôle considérable en prenant en charge techniquement et financièrement le développement local. Ils ont une prépondérance en assumant un large éventail de compétences allant de l'éducation, à la santé en passant par l'assainissement, l'approvisionnement en eau, la voirie⁴⁶⁴. Les élus ne disposent pas des ressources politiques ou administratives, ils s'alignent souvent sur des programmes qui n'intéressent pas directement leurs communes ou qui ne sont pas leur priorité. Des aspects politico-administratifs de la décentralisation méritent une révision approfondie de ses contours et les institutions régionales et communales appellent des réformes

⁴⁶³ Patrick PLANE, « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes », in *Revue économique*, n° 6, novembre 1996.

⁴⁶⁴ Sylvie JAGLIN, Alain DUBRESSON (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, Paris, Karthala, 1993, p. 304.

d'accompagnement pour imposer l'institution municipale comme mode et un niveau d'exercice du pouvoir sociopolitique.

Pour les citoyens, le sentiment d'appartenir à une collectivité reste très mitigé au regard des performances et des apports de celle-ci. Les services municipaux et régionaux sont très peu fréquentés ou inaccessibles aux citoyens qui se sentent étrangers aux services excepté dans la ville de Djibouti. L'affectation des services de l'état-civil aux collectivités est de nature à créer un lien entre les citoyens de base et la commune.

Les structures politiques et administratives empêchent les communes de recouvrir largement les missions qui leur sont confiées par les lois sur la décentralisation. Un regard sur « *le domaine théorique d'intervention des communes et les missions qu'elles exercent effectivement démontre un décalage flagrant entre les principes affichés et la réalité* »⁴⁶⁵ et la forte centralisation de la stratégie de développement a étouffé les collectivités et rendue presque impossible le transfert des compétences. Cela se fait en dépit de la bonne volonté des élus locaux à disposer de leurs prérogatives. La décentralisation ne révélerait que de l'utopie car ce n'est pas en décrétant « *la décentralisation, la démocratie ou toute autre forme institutionnelle, même avec les meilleures intentions, ne peut pas conduire à des résultats positifs si cela ne s'accompagne pas des modifications de cette nature sur une longue période* »⁴⁶⁶. La décentralisation est une démarche pour mettre « *fin à la forte centralisation antérieure et institue un mode plus fluide de domination de la périphérie* »⁴⁶⁷.

Un réel progrès dans la décentralisation où la responsabilisation des élus ne peut aboutir que si le pouvoir est effectivement reparti à un niveau en dessous du pouvoir central. La répartition passe par la reconnaissance de la part du pouvoir central et de ses services déconcentrés, de l'existence de droits réels de partage du pouvoir englobant la prise de décisions et le contrôle des moyens financiers par les entités décentralisées.

⁴⁶⁵ Rapport des assises nationales sur la décentralisation, *ibid.*, p.13.

⁴⁶⁶ Stephen ELLIS, « L'avenir de l'Afrique et du monde » in, *L'Afrique maintenant*, Stephen ELLIS (dir.), Paris, Karthala, 1995, p. 451.

⁴⁶⁷ Ivan CROUZEL, « Répandre l'Afrique du Sud en Afrique du Sud : La réorganisation institutionnelle des pouvoirs locaux comme enjeu de la normalisation de l'État sud-africain », in Dominique Darbon (sous la dir. de), *L'après Mandela : enjeux sud-africains et régionaux*, Paris, Karthala, 1999, p. 280.

B - Les dépendances entre le pouvoir central et local

La promotion d'un district en région ou le regroupement d'arrondissement en commune n'a pas changé les rapports entre ses administrateurs et l'administration étatique. Les communes et les régions semblent souffrir de leur relation avec la tutelle. La législation autorise les communes à entreprendre tout projet visant le développement économique et le bien-être de leurs citoyens. Mais, il est toutefois fait mention de ce que les projets doivent s'inscrire dans la politique étatique. Les choix des politiques ne peuvent pas être pris entre collectivités décentralisées puisqu'ils doivent s'inscrire dans la politique de l'État. Les autorités centrales ne laissent qu'une place infime aux collectivités décentralisées, ce qui peut conduire à une crise « *de responsabilité, de la transparence et de la confiance dans un contexte de gouvernance démocratique* »⁴⁶⁸. La pratique tend à un État patrimonial⁴⁶⁹ où les collectivités locales dépendent et sont politiquement soumises au pouvoir central. L'administration Djiboutienne et ses consœurs d'Afrique francophone « *fonctionnent dans des conditions insatisfaisantes* »⁴⁷⁰. Le désert administratif dans certaines régions du pays exige une administration plus proche des citoyens⁴⁷¹. L'administration est appelée à s'adapter à la diversité des intérêts locaux. De nos jours, la déconcentration prend le dessus sur la décentralisation du fait de la méfiance des autorités centrales vis-à-vis des entités décentralisées.

La décentralisation engagée depuis la moitié des années 2000 avait pour objectif d'augmenter l'efficacité des programmes et des services en permettant de les rendre plus conformes aux conditions et aux aspirations locales par l'accroissement de la souplesse d'exécution et la coordination sur le plan local. Mais les collectivités locales ne se trouvent pas accompagner de garanties et de soutiens adéquats de la part de l'administration centrale afin qu'elles puissent améliorer l'effectivité et les réalisations du secteur public.

L'obéissance au pouvoir central est la règle, le droit des collectivités locales se trouve confondu avec la volonté « *de l'autorité déconcentrée qui se trouve être l'autorité de*

⁴⁶⁸ Jocelyne BOURGON, Gouvernance partagée : la lutte contre la pauvreté et les exclusions, Conférence Internationale Régionale, Yaoundé 14-18 juillet 2003, IISA, 2003.

⁴⁶⁹ Mamadou DIOUF, décentralisations et pouvoirs d'Etat, Paris, Karthala, p. 21.

⁴⁷⁰ Michel RAMBOURG, « L'échec des réformes en Afrique, Le cas des pays francophones au sud du Sahara », RFAP, n°87, juillet-septembre 1998, p. 405.

⁴⁷¹ Voir, Une administration plus proche des citoyens, Actes du XXIème Congrès international des Sciences administratives, Marrakech, 1989, Bruxelles, IISA, 1990, 304 p.

tutelle »⁴⁷². Les collectivités locales ont du mal à se définir comme sujets autonomes. La centralisation institutionnelle, financière et l'encadrement bureaucratique effacent progressivement l'ensemble des mécanismes et des dispositions qui assurent « *l'autonomie de l'espace politique local, au profit d'un centre qui accapare toutes les fonctions et ressources* »⁴⁷³.

De plus, les projets des collectivités décentralisées, dirigées par des exécutifs qui ne sont issus du parti au pouvoir, risquent souvent de ne pas aboutir. En 2012, lors du premier renouvellement des assemblées locales, une liste indépendante menée par des jeunes issus de la société civile avait battu la coalition des partis politiques au pouvoir (UMP). Les deux principales communes de Djibouti à savoir la commune de Boulaos et de Balbala sont désormais dirigées par des représentants du mouvement Rassemblement pour l'Action de Développement et la Démocratie (RADD). Et le maire de la ville de Djibouti est issu de cette formation politique indépendante. Ce dernier ainsi que les présidents de la commune de Boulaos et de Balbala ont été démis en mars 2013 de leurs fonctions⁴⁷⁴ par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation sur la base de l'article 83 de la loi de 2005 portant statut de la ville de Djibouti qui dispose : « *en cas de faute lourde de nature à mettre en péril les services publics, le maire de Djibouti peut-être suspendu de ses fonctions par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation pour une durée qui ne peut excéder trois mois.*

Or, le maire évincé ainsi que ses deux collègues ont saisi la juridiction administrative afin de faire annuler cette révocation qu'il considère injuste, illégale et portant atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ils dénoncent une sanction politique parce qu'ils ont osé rallier la coalition des partis politiques de l'opposition⁴⁷⁵, l'USN (union du salut national) à l'occasion des élections législatives du 22 février 2013.

⁴⁷² Oladé Okunlola Moïse LALEY, *La décentralisation et le développement des territoires au Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 156.

⁴⁷³ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « L'ordre patrimonial ; essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », RFAP, op.cit., p. 123.

⁴⁷⁴ Les courriers adressés par le ministre de l'intérieur le 14 mars 2013 contenaient les motifs suivants :

- Désaveu et dénigrement public de l'administration publique
- Mise en cause publique de l'autorité de l'Etat
- Participation à un mouvement insurrectionnel
- Dysfonctionnement du conseil de Djibouti

⁴⁷⁵ Par ailleurs, le ministère de l'intérieur a refusé de légaliser leur parti politique. Ils n'ont pas obtenu les raisons du refus de la part des services de la préfecture de Djibouti.

La révocation unilatérale décidée par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, qui constitue une première, depuis la mise en place effective des collectivités décentralisées en 2006, nous amène à faire plusieurs remarques. Tout d'abord, le champ d'application de l'article 83 se limite exclusivement au maire et ne s'applique donc pas aux présidents des conseils communaux. En effet, la seule possibilité de démettre les exécutifs des conseils communaux se trouve dans l'article 47 de la loi qui indique *que le président du conseil ou le vice-président peut être démis de ses fonctions à la majorité absolue par les membres du conseil communal. Le président ou le vice-président démis, reste en tant que membre dans le conseil qui procède à de nouvelles élections.*

Ensuite, concernant le maire, les conditions prévues par l'article 83 n'ont pas été respectées par le ministre à savoir le délai maximum d'un mois, possibilité de fournir des explications écrites etc....Enfin, le préfet de la ville de Djibouti a convoqué une session extraordinaire des différents conseils locaux concernés afin de faire élire des nouveaux exécutifs.

La saisine du tribunal administratif par ces anciens responsables des collectivités décentralisées de la ville de Djibouti ne risque pas d'aboutir à une annulation de la décision du ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Cette affaire montre la main mise du pouvoir central sur les élus locaux et constitue une atteinte gravissime de la libre administration des collectivités décentralisées. Toutes ces manœuvres du politique du politique, nous amène à dire que « ce que l'Etat perd d'une main, il le récupère de l'autre ».

Pour une bonne marche de la décentralisation à Djibouti, Il faut dans l'émergence des collectivités décentralisées résultant d'une politique de participation des populations aux affaires les concernant, poser les pouvoirs de l'État dans la définition des objectifs généraux encadrés par la loi et laisser l'exécution de certaines matières aux entités locales dans le strict respect de la libre administration contenu dans la constitution et les lois.

Section II : Un partage du pouvoir embryonnaire entre l'Etat et les collectivités décentralisées

Les relations entre les différents niveaux de pouvoir constituent des éléments essentiels pour la survie des collectivités locales. Pour acquérir une réelle autonomie sur l'échiquier institutionnel national, la mission qui échoit aux collectivités est de se prendre en charge et de confirmer leur volonté de s'imposer. Il n'est donc pas rare que cette volonté soit handicapée par divers obstacles humains et financiers. Dans l'optique de développement des capacités, les collectivités territoriales sont des moyens efficaces pour lutter contre le sous-développement en mobilisant toutes les volontés et énergies pour assurer une croissance cohérente localement. En vue d'un partage du pouvoir, il faut analyser la refondation du cadre institutionnel local (**Paragraphe 1**) et l'émergence d'élites locales (**Paragrahe2**).

Paragraphe 1 : La refondation du cadre institutionnel local

Les États africains après le début des années 90, étaient contraints d'intégrer la décentralisation dans leurs systèmes d'administration. Des réformes s'avèrent nécessaires pour que la décentralisation fasse valoir sa place dans le cadre institutionnel. Les combats sont multiples pour faire avancer dans l'échiquier institutionnel de l'État l'importance des collectivités qui ont « *tendance à se transformer en un des principaux instruments de régulation politique, un des canaux de la lutte politique dans lequel les différents intérêts sont modérés et unis* »⁴⁷⁶.

Les collectivités ne doivent plus apparaître comme distinctes de l'État voire concurrentes mais comme un démembrement fidèle de l'État par la recherche de moyens pour un équilibre entre la volonté d'autonomie des collectivités et créer une administration rationnelle dans un cadre uniforme. La loi reconnaît la compétence des communes pour régler par délibération les affaires des collectivités consacrant ainsi leur libre administration et des formules chères aux institutions de Bretton Woods du « *moins d'État* »⁴⁷⁷ ou de « *l'État modeste* »⁴⁷⁸. La nouvelle refondation institutionnelle fait ressortir « *une redistribution des*

⁴⁷⁶ Gérard TIMISIT, « L'administration », in M Grawitz et J Jean Leca, Paris, PUF, Traité de science politique, tome 2.

⁴⁷⁷ Michèle BREUILLARD, L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 35.

⁴⁷⁸ Serge HUTEAU, Le management public territorial : éléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales, Tome 1, Papyrus, 2002, p. 14.

pouvoirs politico-administratifs au profit de la périphérie à travers l'émergence d'administrations locales décentralisées, autonomes du pouvoir central, de même émergent des autorités administratives (...), chargées de réguler certains secteurs relevant naguère de la compétence »⁴⁷⁹ de l'État. Pour analyser la refondation du cadre institutionnel, il faut étudier la délimitation des pouvoirs et la difficulté d'émergence du transfert effectif de pouvoirs (A), la responsabilisation des élus (B) et l'échec des institutions de suivi de transfert de compétences et de coordination entre collectivités décentralisées (C).

A) la délimitation des pouvoirs : difficulté d'émergence du transfert effectif de pouvoirs

La tendance dans les pays africains à faire la distinction entre l'administration publique et le pouvoir, persiste à Djibouti dans un système marqué par la domination d'un seul parti et l'autoritarisme politique. Plusieurs années de gestion autoritaire de pouvoir politique ont ancré la mentalité de subordination de l'administration publique au pouvoir politique. L'entrée en action d'élites issues des élections locales a pour conséquences d'exiger par l'impératif démocratique, leur volonté de gérer de façon autonome les collectivités dont elles ont la charge, de repenser le rapport entre l'administration et le politique⁴⁸⁰. La légitimité des dirigeants issus des élections locales leur accorde préséance en matière décisionnelle sur les fonctionnaires d'État. En démocratie locale, les élites dirigeantes locales disposent, en principe, d'un capital de ressources matérielles, une répartition des pouvoirs de l'État pour une refondation de la légitimité de l'État auprès des populations locales.

La répartition des pouvoirs donne aux populations locales la possibilité de gérer directement leurs propres affaires sans interférence de la part de l'État. La redistribution des pouvoirs politico-administratifs fait l'objet de toutes les attentions des dirigeants qui sont renforcés par une légitimité constitutionnelle et législative. Les dirigeants mettent à profit cette légitimité pour reconquérir leur place dans l'échiquier politique et administratif. Les élites locales les plus frondeuses et qui aspirent à recouvrir tous leurs droits proviennent souvent des partis de l'opposition. Elles sont l'objet de beaucoup d'attente des pouvoirs

⁴⁷⁹ Augustin LOADA, « Où en est l'administration publique ? », in *L'Afrique politique 2001*, Paris, Karthala et CEAN, 2001, p. 30.

⁴⁸⁰ René OTAYAK, « La démocratisation locale entre mobilisation identitaire et besoin d'État », *Autrepart*, n° 10, Bondy, Éditions de l'Aube, IRD, 1999.

publics pour ralentir leurs élans en retardant l'agrément de leurs budgets ou en refusant de contribuer aux projets initiés par la collectivité.

L'illustration très récente (juin 2012) d'un projet de mise en place des places payantes dans le centre ville de Djibouti est très significative. En effet, l'ancien maire de la ville de Djibouti écarté en mars 2013, avait décidé de mettre en place, en mars 2012, une redevance pour les grandes entreprises du centre ville dont des places ont été aménagées spécialement en bas de leurs bâtiments. Cette redevance annuelle qui s'élevaient à des millions de francs Djibouti ont été, unicité de caisse oblige, versée directement au trésor public qui devait reversée à la mairie de Djibouti-ville. Or, le trésor public n'a pas à ce jour reversé les produits de cette redevance malgré les promesses du ministre de finances.

Le gouvernement Djiboutien a défini les matières qui sont du domaine de la collectivité décentralisée mais reste à l'État d'accompagner vigoureusement ces transferts par l'octroi des moyens. Les délimitations des pouvoirs permettent de renforcer le rôle de l'État et de le canaliser dans les fonctions qui sont les siennes tout en éclaircissant les rôles des collectivités⁴⁸¹. L'État en délimitant les fonctions, encourage l'intégration des périphéries à travers l'émergence d'administrations locales autonomes du pouvoir central.

En principe la répartition du travail entre les institutions décentralisées et les administrations centrales est très clairement établie par le législateur. Par exemple, des problèmes se sont posés au lendemain de l'installation des premières autorités décentralisées élues à Djibouti-ville. Pourtant, les attributions de lesdites institutions décentralisées sont contenues dans la loi n°122/AN/05/5^{ème} relative au statut de la ville de Djibouti dont l'article 9 indique que le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition des moyens en personnels, leurs équipements et locaux. Bien que comme nous l'avons vu, la mise à disposition de locaux aux collectivités décentralisées de Djibouti-ville ait été effectuée difficilement, le transfert de compétences quant à lui n'a pas été concomitant comme le prévoyait la loi et le décret⁴⁸² portant transfert et répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées. En effet, ce dernier

⁴⁸¹ Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « L'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », RFAP, 1987, n° 42, p. 120.

⁴⁸² Décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

énonce la liste des compétences qui sont transférées au conseil de Djibouti, et aux communes entre autres. Mais les ministres concernés (à l'exception du ministère de l'intérieur pour l'Etat civil et le ministère de la santé pour le centre de santé communautaire), n'ont pas transféré leurs compétences aux institutions décentralisées de la ville. Cependant, à l'exception de la commune de Boulaos⁴⁸³, les autres institutions décentralisées de la ville de Djibouti ne se sont pas plaintes de cette situation auprès des ministres et du chef de l'Etat.

Le président de la commune de Boulaos avait envoyé en juin 2008 un courrier aux chefs d'arrondissements du premier, deuxième et troisième arrondissement, leur demandant de transférer leurs compétences. Ce courrier incluait même un procès-verbal de transfert de compétence. Devant le silence de ces chefs d'arrondissement, le président de la commune a saisi le ministre de l'intérieur. Dans un courrier en date du 16 juillet 2008, le président a signalé au ministre de l'intérieur, le refus des chefs des arrondissements de transférer leur compétence et ce en dépit des instructions du préfet de la ville de Djibouti. Le président de la commune a mis en avant le fait que cet empiètement de compétence délibéré *entache la crédibilité des organes locaux de la ville, et que la naissance d'une administration bicéphale vient de prendre forme dans la cité*⁴⁸⁴.

Enfin, en 2010 le président de la commune de Boulaos a saisi en dernier recours le chef de l'Etat et du gouvernement pour mettre fin à *l'empiètement et obstruction à l'exercice légitime des compétences dévolues, ainsi que le refus de jouissance et l'occupation illégale des infrastructures administratives réservées*⁴⁸⁵.

La réticence des autorités administratives centrales s'explique principalement dans le fait qu'une fois lesdites compétences transférées, elles se retrouvent « dépouillées » principalement de toutes tâches administratives. De plus, l'Etat n'avait pas préparé en amont les infrastructures nécessaires et n'avait surtout pas anticipé l'avidité de la nouvelle autorité décentralisée en quête de nouvelles responsabilités locales.

⁴⁸³ Il faut rappeler que ces autorités élues en 2006 (pour les premières élections locales) dans les différentes communes et régions du pays sont majoritairement issues de la coalition des partis au pouvoir à savoir l'UMP.

⁴⁸⁴ Courrier du président de la commune de Boulaos au ministre de l'intérieur et de la décentralisation en date du 16 juillet 2008. Dans ce courrier, le président de la commune signale que les sous préfets continuent d'exercer des compétences dévolues à l'administration communale telles que la délivrance des autorisations des travaux et de voiries, des titres d'occuper provisoire, et des certificats de propriétés, ainsi que la gestion des fichiers et registres des habitations en planches.

⁴⁸⁵ Courrier du président de la commune de Boulaos, au Président de la République, en date du 20 septembre 2010.

Ces autorités administratives élues par des populations locales, indépendantes ont pour mission de réguler des secteurs autrefois de la compétence de l'État. Cette souplesse dans l'administration a des effets sur les comportements de l'administration de l'État naguère autoritaire et éveille les consciences des responsables locaux d'où leur responsabilisation.

B) La responsabilisation des élus

La doctrine considère la décentralisation comme le mode de gestion le plus approprié pour favoriser la libre administration des collectivités locales. La responsabilisation des élus passe par le respect et l'extension des compétences des conseils et des exécutifs, l'allégement de la tutelle, la simplification de la gestion des biens des collectivités... En matière budgétaire, les élus sont appelés à avoir de larges pouvoirs sur les finances locales dans l'élaboration, l'approbation et l'exécution du budget local même si dans la pratique il en est rien. Pour mieux définir la responsabilisation, il est rationnel de songer à l'octroi aux organes de l'autonomie locale des attributions d'État particulières « *avec transfert des moyens matériels et financiers nécessaires à leur exercice* ». L'autonomie locale est partout affirmée dans le discours, mais demeure très faible, car l'État détermine son contenu et la répartition des compétences obéit à des logiques de compétence générale et de compétences partagées. Les contours de ces deux notions sont très mal définis.

A Djibouti, les compétences des régions et des municipalités portent sur les infrastructures et services locaux (marchés, abattoirs, promotion des activités agricoles, apicoles, pastorales et piscicoles, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des schémas régionaux d'action pour l'environnement, hygiène publique...) ⁴⁸⁶ et les compétences sont rarement effectives dans la majorité des communes et particulièrement dans les régions reculées ⁴⁸⁷ en raison d'un manque de capacités technique et financière.

Les élus, dans l'exercice de leur fonction aspirent à s'autonomiser par rapport aux administrations centrales dont ils peuvent exercer certaines compétences, en s'engageant dans la défense des intérêts spécifiques de leurs collectivités, surtout lorsque ceux-ci

⁴⁸⁶ Articles 8 et suivants du décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales

⁴⁸⁷ Jean-Pierre JACOB, « Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest-africain », in *Politique Africaine*, vol. 71, p. 133.

concernent directement la population. Les exemples de gestion de la voirie et de l'état civil notamment illustrent les tiraillements qui ont pu avoir lieu entre les exécutifs locaux et les ministères après les rétrocessions de ces secteurs aux collectivités.

La transparence dans la gestion locale de la part des élus boue toute idée de suspicion à l'encontre des élus, comme en témoignent l'actuel projet de loi de lutte contre la corruption et la mauvaise gestion⁴⁸⁸. Les élus prennent un certain nombre de décisions au nom de la collectivité et qui engagent sa responsabilité. En vertu de son aptitude, le maire ou le président du conseil régional dans son pouvoir de police peut prendre des actes à l'égard de certaines personnes du seul fait de sa volonté (souscription des marchés, passation des baux et adjudications des travaux, recrutement en vue de la formation du bureau du maire). Les décisions doivent être écrites afin de permettre leur pérennisation, l'administration Djiboutienne ne respecte pas très souvent les règles de forme. La traçabilité en la matière est très importante pour permettre à la nouvelle majorité régionale ou municipale de prendre en compte les décisions prises par l'équipe précédente.

L'exécutif doit éviter de tomber dans le panneau de certaines pratiques clientélistes venues avec la décentralisation en privilégiant d'appuyer le dossier d'un ami ou d'une entreprise qui a consenti des avantages privés à la mairie, au maire. La décentralisation en république de Djibouti n'a pas su sortir le pouvoir politique de ses « *fondements socio-anthropologiques* »⁴⁸⁹ anciens. Le développement de la décentralisation est victime aussi du comportement des édiles qui n'ont pas pu voir au-delà de leur environnement immédiat, tout en exhumant à certains égards des appartenances particulières ethniques⁴⁹⁰, claniques, clientélistes, dans le partage de la manne financière, l'accès à la terre. Dans leurs missions diverses, les exécutifs peuvent s'appuyer sur les expériences des autres communes voisines comme au Rwanda et même engager une coopération entre elles.

⁴⁸⁸ Djibouti a ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption : Loi n°96/AN/05/5ème L Portant ratification du 8 février 2005. En revanche, il a fallu attendre en 2013 pour que le gouvernement discute d'un arsenal juridique important en matière de lutte contre la corruption et pour la transparence.

⁴⁸⁹ Vincent OUATTARA, *L'ère COMPAORE, politique et gestion du pouvoir*, Paris, Klunba Édition, 2006, 167.

⁴⁹⁰ Gabriel MADZOU, *Le pouvoir ethnique en Afrique, Autopsie de la violence hiérarchique*, Paris, l'Harmattan, 2005, p. 195.

C) L'échec des institutions de suivi de transfert de compétences et de coordination entre collectivités décentralisées

Le processus de décentralisation devait être facilité par des dispositifs institutionnels susceptibles de préparer sa mise en place. Or, certaines de ces institutions ont rencontré des difficultés très importantes liées notamment aux réticences de l'Etat central à propos du transfert des compétences. Parmi ces dispositifs institutionnels, l'échec a notamment concerné le comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités décentralisées (1) et le comité de coordination interrégional (2).

1) L'échec du comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités

Dans le cadre du suivi des transferts entre l'Etat et les collectivités décentralisées, le gouvernement avait créé par arrêté⁴⁹¹ un comité de suivi des conditions de transfert des compétences. Ce comité était institué auprès du ministère de l'intérieur, et avait pour attribution, *l'identification, la formulation et le suivi de l'ensemble des opérations relatives au transfert des compétences au profit des collectivités décentralisées*⁴⁹². Ce comité qui comprenait des représentants de tous les ministères concernés, devait établir un calendrier des transferts des compétences, en se réunissant (sur convocation de son président) toutes les fois possibles. Il devait enfin rendre compte du suivi et de l'état d'avancement des opérations de transfert des compétences au ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Pour mener à bien son travail, ce comité devait s'appuyer sur le décret portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et qui précisent les compétences qui sont dévolues à ces collectivités.

Dans les faits, le comité ne s'est réuni qu'une seule fois, avant de cesser toute activité. Ce comité étant le seul dispositif institutionnel de suivi des conditions et des modalités de transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, les différents ministères concernés n'avaient plus de contraintes les obligeant à transférer leurs

⁴⁹¹ Arrêté n°2007-0432/PR/MID portant création d'un comité de suivi et modalités de transfert entre l'Etat et les collectivités territoriales.

⁴⁹² Article 3 de l'arrêté n°2007-0432/PR/MID.

compétences. Ces derniers pouvaient donc aisément refuser d'effectuer le transfert dans la mesure où le comité ne n'est réuni qu'une seule fois et qu'aucun calendrier et plan de travail n'a été mis en place. De plus, aucun compte rendu de l'état d'avancement des opérations de transfert n'a été fait au ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

2) l'échec du comité de coordination interrégional (CCIR)

Les élus de cinq conseils régionaux se sont réunis à Tadjourah, en groupe de travail le 13 et 14 novembre 2008 pour discuter de l'état d'avancement de la décentralisation dans les différents conseils régionaux et y apporter des suggestions et recommandations pertinentes. Au cours de cette réunion, il a été décidé de mettre en place un comité de coordination interrégional qui avait pour mission de créer un cadre de concertation capable de réfléchir et de faire valoir son point de vue sur les problématiques du développement régional. Aussi, mener des actions de plaidoyer auprès des décideurs politiques et partenaires au développement, afin de renforcer les capacités d'organisation et raffermir l'autonomie des élus locaux. Le CCIR avait, enfin, pour but de renforcer ses capacités organisationnelles et institutionnelles en définissant une structure adaptée.

Le comité avait une présidence tournante (tous les six mois) et les réunions devaient se faire une fois par trimestre dans une région. La première présidence était assurée par le conseil régional de Tadjourah de novembre 2008 à avril 2009, venait ensuite le tour de Dikhil de mai à septembre 2009, d'Arta d'octobre 2009 à mars 2010, d'Obock d'avril 2010 à aout 2010 et enfin d'Ali sabieh de septembre 2010 à février 2011.

Au cours de la première réunion⁴⁹³, le comité a dégagé un certain nombre de difficultés rencontrées par les conseils régionaux, telle que l'absence de transfert des compétences de la part des ministères, l'obligation faite par le ministère des finances d'utiliser des factures uniquement auprès du même fournisseur (Al-gamil, une entreprise privée qui a passé un contrat d'exclusivité avec l'Etat) dont le prix d'un article est triple par rapport aux fournisseurs locaux de la région.

⁴⁹³ Rapport sur la rencontre e échange interrégional des cinq régions du 13 au 14 novembre, pp.19 et 21.

La deuxième réunion du comité a eu lieu à Dikhil du 20 au 21 mai 2009. Au cours de cette deuxième rencontre, il y a un examen de l'exécution des recommandations adoptées lors de la précédente réunion et le comité avait constaté que l'Etat central n'avait pas engagé les réformes nécessaires afin de faire aboutir notamment les transferts des compétences.

Enfin, la région d'Arta qui a été choisie pour la troisième rencontre a décliné l'invitation car les membres de l'exécutif du conseil régional ont déclaré « avoir eu peur » de la réaction du ministre de l'intérieur qui les avait accusé d'être des opposants lors du séminaire national de 2008 sur les réalisations du gouvernement en matière de décentralisation. Depuis cette date, aucune réunion n'a été organisée et le comité de coordination interrégionale n'a plus été réactivé.

Paragraphe 2 : La recomposition territoriale et l'émergence d'élites locales

L'élite est un élément intrinsèque de la vie sociale, des territoires auxquels elle appartient et paraître constituée de « *gens qui ont un degré remarquable de qualités (...) de caractère d'adresse, de capacités* »⁴⁹⁴. Les élites locales sont appelées à s'investir dans l'action de développement des terroirs. Elles connaissent systématiquement les affaires locales pour servir de relais au pouvoir central dans un objectif d'administration des territoires « *pour l'appui (...) de commandement, d'organisation, de conception et de légitimation nécessaire à un fonctionnement de l'appareil d'États* »⁴⁹⁵. La légitimation en république de Djibouti est la contestation parfois permanente de la légitimité du pouvoir central. Les élites locales ne peuvent souffrir, en principe, d'aucun élément d'imposition aux populations et sont généralement issues du milieu qu'elles défendent. L'identification des élites locales et leur reconnaissance sociale appellent à s'interroger sur leur participation (**A**) et la superposition avec les élites nationales (**B**).

A – La participation active des élites locales

Les élites locales se distinguent par un attachement généralement subjectif ou objectif à une portion du territoire. Les élites locales se caractérisent par l'exercice de

⁴⁹⁴ Giovanni BUSINO, *Elites et élitisme*, Paris, PUF, « Que sais-je », n°2696, 1992, p. 12.

⁴⁹⁵ Patrick QUANTIN, « Les élites politiques face aux transitions démocratiques », *L'Afrique Politique*, Bordeaux CEAN-IEP, 1995, p. 279.

fonctions locales liées à un mandat local ou à une participation à travers une structure (parti politique, syndicat...) active localement. En République de Djibouti, en fonction de l'orientation des activités dans chaque territoire, nous pouvons distinguer les pôles d'attraction des élites. Elles sont présentes dans des secteurs d'activités locales comme la défense des droits dans l'agriculture, l'élevage, les industries, le tourisme...

Par rapport aux intérêts que les élites apportent à leurs circonscriptions respectives, elles sont jugées et sanctionnées par les électeurs locaux d'où les notions de renouvellement et de reconduction. Des considérations empiriques animent les électeurs et qui font perdurer la démocratie locale. La circulation des éléments locaux est indispensable et rend compte de la faculté d'adaptation du système à son environnement local⁴⁹⁶. Il y a une remise en cause des acteurs entrants, les poussant à mettre plus d'énergie et des performances.

La participation active et rentable des élites locales ne peut qu'entraîner leur renouvellement, aboutit à une stabilité dans la conduite des affaires locales et conforte leur affermissement. L'interrogation sur la concurrence locale fait que les élites entrent dans une compétition en vue de conquérir le pouvoir local par un système de rotation démocratique⁴⁹⁷. L'administration des collectivités locales à Djibouti est gangrenée par le repositionnement des élites gouvernementales qui ne répondent pas à un besoin fonctionnel du système politique. La diversification des espaces d'accumulation matérielle ou « *d'espace de prédation* »⁴⁹⁸. Les élites locales sont constituées en grande partie de personnes inféodées au pouvoir central bien que ces structures soient dépassées et combattues, des courtisans, des anciens commis de l'État... La résurgence de ces acteurs dans la sphère est due beaucoup plus à des questions matérielles que d'efficacité.

L'élite locale représentant le parti au pouvoir a plus pour but un encadrement du territoire permettant une représentation visible du parti. Les hommes promus par le pouvoir et connaissant mal les besoins des populations entraînent une désaffection des populations envers leurs représentants. Les populations demandent une amélioration des infrastructures et l'initiation de projets de développement. L'élite nouvellement émergente

⁴⁹⁶ Michel FORSE, *L'ordre improbable, Entropie et processus sociaux*, Paris, PUF, 1989, p.185.

⁴⁹⁷ Jean-Pascal DALOZ (sous la dir. de), « Le renouvellement des élites politiques en Afrique subsaharienne », Bordeaux, CEAN-IEP, 1999.

⁴⁹⁸ Jean-François BAYART, *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p.258.

localement sert d'« *alternative (...) et un contrepoids certain au pouvoir du chef traditionnel* »⁴⁹⁹. Les élites locales sont en perpétuelle concurrence entre elles mais des forces extérieures font leur apparition à la faveur du parachutage avec « *une stratégie concrète d'insertion* »⁵⁰⁰ de la part des autorités investies d'encadrer le territoire. Des cas de figure similaires engendrent un chevauchement entre les élites locales et nationales.

B) Superposition entre élites locales et nationales

L'empilement suppose un dédoublement fonctionnel et une concurrence inégale. L'autorité administrative déconcentrée a toujours soutenu et privilégié les choix du pouvoir central. Le fait pour le pouvoir de repositionner des individus qui sont en perte de crédibilité⁵⁰¹ donne forme à un processus de remise en selle de certains hommes politiques. L'élite locale entame un marquage qui témoigne de sa présence, de son existence par des vecteurs comme les initiatives locales de développement, l'occupation permanente des actions publiques et la volonté de conquête de pouvoir local.

Les élus constituent les acteurs principaux de gestion, d'exécution et de confirmation des intérêts locaux. La commune et la région sont les piliers essentiels d'exécution de l'intérêt local de l'administration décentralisée. Les communes et les régions conformément aux lois de décentralisation sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et chargées de la gestion des intérêts locaux. Elles disposent de compétences quasi générales textuellement de gestion des divers intérêts à savoir l'intérêt de la commune et de la région en tant que personnes morales et l'intérêt des citoyens. Le Conseil règle par ses délibérations toutes les affaires relatives à la collectivité d'où l'intérêt vaste d'avoir un intérêt à agir. Ce cadre doit favoriser l'émergence d'une élite locale capable de prendre, de manière indépendante au pouvoir central, des décisions politiques relatives à la gestion de leur collectivité décentralisée.

⁴⁹⁹ Eric de ROSNY, *Les yeux de ma chèvre*, Paris, Plon, 1991.

⁵⁰⁰ François RANGEON, « Parachutage politique, territoire et décentralisation », in Bernard Dolez, Michel Hastings (dir), *Le parachutage politique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 114.

⁵⁰¹ Lors des élections locales de 2012, le parti au pouvoir avait investi tête de liste pour la plus grande commune Djibouti ville un haut fonctionnaire du service des douanes au sein du ministère des finances et surnommé Aden G.B. (Aden Grand Bandit) en référence à sa pratique de corruption au sein de son service depuis plusieurs années. Le peuple a sanctionné car sa liste a été battue et pour la première de son histoire, la coalition au pouvoir avait perdu une élection.

Les élites cherchent à ancrer une popularité politique territoriale, car menacée par les élites nationales. Au niveau de chaque collectivité, des acteurs locaux voudraient instaurer une domination politique, sociale et économique en développant des liens de proximité pour une reconnaissance sociale en vue d'un leadership local⁵⁰². Cependant, dans les régions à Djibouti, l'élite locale par rapport au national ne s'adjuge pas la palme de « *baron politique local* »⁵⁰³. Pour renforcer leur estime auprès de la population locale, les élites de proximité procèdent perpétuellement à une redistribution des biens avec les nababs politiques locaux. L'occupation de l'élite locale dans la zone géographique permettrait l'introduction de la démocratie, la libéralisation des dynamiques de développement et « *liquiderait les résidus de pouvoir autoritaire* ».

Les représentants locaux de l'État peuvent intervenir de façon arbitraire notamment dans les enjeux de la politique locale ; à savoir le contrôle foncier, les redevances de la voirie. Le jeu politique local apparaît comme résultant de la confrontation entre les élites nationales incarnées par les représentants de l'État et les dynamiques sociopolitiques internes imprégnées par des logiques de proximité. D'un autre côté, on peut constater, de plus en plus, que les partis politiques nationaux ne sont pas des forces exclusives structurant le jeu politique local et les intérêts locaux pouvant être entrepris par les élus locaux issus de mouvements associatifs très structurés.

L'affermissement d'une élite locale et avec, des collectivités décentralisées autonomes, passera sûrement par le renforcement des moyens humains et financiers de lesdites collectivités.

⁵⁰² Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALOZ, L'Afrique est partie, Du désordre comme instrument politique, Paris, Economica, 1999, p.130.

⁵⁰³ Les députés sont mieux ancrés localement que les exécutifs ou l'élite local car il bénéficie d'un financement plus confortable et est souvent un membre important du parti au pouvoir.

Chapitre II : Les handicaps d'ordre humain et financier

Les collectivités locales Djiboutienne sont confrontées à de fortes contraintes financières et humaines. La situation financière est une question cruciale, car elle conditionne la possibilité d'action des collectivités territoriales et représente un indice sérieux de leur autonomie. Les difficultés dues aux ressources humaines et financières sont apparentes dans la décentralisation Djiboutienne ; les inventaires des ressources communales et régionales sont difficiles à réaliser du fait des retards des transferts promis par le gouvernement aux collectivités. Le constat est que les collectivités décentralisées ne disposent pas des moyens financiers suffisants qui pourraient provenir notamment des subventions du pouvoir central et des finances publiques locales (fiscalité locale), ces dernières étant inexistantes à ce jour.

Les moyens dans la quasi-totalité des communes et régions restent théoriques, certaines ont d'énormes difficultés d'évaluation de leurs ressources propres provenant de l'Etat, d'autres sont victimes du manque des moyens parmi lesquels une carence en ressources humaines. Il n'existe pas de texte juridique spécifique régissant le personnel communal et régional.

La loi portant statut général des fonctionnaires⁵⁰⁴, rarement modifié depuis sa mise en place, ne s'applique pas au personnel communal et régional et les différentes réformes⁵⁰⁵ de la fonction publique n'ont pas abordé la question du statut du personnel des collectivités territoriales. Cette inertie peut avoir des conséquences néfastes sur les conseils régionaux et communaux et même freiner leurs missions. Dans certains cas, faute de personnel, « *que signifie concrètement le transfert des compétences à des communes qui n'ont guère les capacités techniques, financières ou économiques leur permettant de les assumer de manière autonome ?* »⁵⁰⁶. L'Etat reste à tous les échelons de la décentralisation, l'élément essentiel du rapport de force.

⁵⁰⁴ Loi n°48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires du 26 juin 1983

⁵⁰⁵ Arrêté n°2001-0085/PR/MESN relatif à la Stratégie de la Réforme de l'Administration Publique.

⁵⁰⁶ Bruno REMOND, « La décentralisation aujourd'hui : un dessein politique sans dessein institutionnel », Cahiers français n° 293, p.14.

Pour analyser les contraintes et les insuffisances de la décentralisation Djiboutiennes, il convient de voir les faiblesses des ressources humaines (**Section I**) et les carences des moyens financiers (**Section II**).

Section I : les faiblesses des ressources humaines

Les ressources humaines constituent une partie primordiale de la décentralisation et un élément déterminant pour le fonctionnement des communes et régions. Les collectivités décentralisées ont besoin d'un personnel performant et apte à relever les défis auxquels elles sont confrontées. Le personnel communal et régional en république de Djibouti est régi par quelques articles contenus dans les lois de décentralisation mais qui nécessitent des précisions et des détails dans un texte réglementaire. La fonction publique, dans son organisation comme dans son fonctionnement, révèle des fortes influences héritées de l'époque coloniale⁵⁰⁷ et les périodes exceptionnelles et de parti unique qui se confondent avec l'État. Le parti unique s'était reconnu et octroyé tous les rôles et toutes les missions de développement économique, de construction de la Nation et de la promotion des élites. C'est pourquoi « *les cadres et les membres de la nomenklatura étaient tellement liés dans les rouages du Parti, de l'État, de l'économie, de la science, de la société (...) qu'il était impossible d'imaginer une différenciation horizontale au sein de la fonction publique* »⁵⁰⁸. Cette perception de l'administration tarde à se concrétiser et la dernière réforme entamée en 1983 par la Loi n°48/AN/83/1ère L portant statut général des fonctionnaires n'a pas apporté d'éléments nouveaux concernant les collectivités décentralisées. Son article premier indique que « *le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des Établissements publics de l'État. Il ne s'applique ni aux personnels militaires, ni aux forces paramilitaire et ni aux agents temporaires, contractuels et journaliers relevant du Code de Travail* ».

Pour analyser les faiblesses des ressources humaines, nous allons étudier les prémices d'un statut d'élu local contenu dans les lois de décentralisation (**paragraphes 1**) et nous insisterons ensuite sur les difficultés relatives au personnel et au faible participation des populations locales (**paragraphe 2**)

⁵⁰⁷ Loi 50-772 du 30 juin 1950(Loi Lamine Gueye), organisant la Fonction publique française ouverte aux africains, JORF du 1 juillet 1950, p. 6.

⁵⁰⁸ Klaus KONIG, « De la typologie de l'administration publique », RISA, 4/2003, p. 535.

Paragraphe 1 : les prémices d'un statut d'élu local contenu dans les lois de décentralisation

Le statut de l'élu local peut se définir comme l'ensemble des garanties apportées aux titulaires de mandats locaux pour assurer leurs fonctions électives avec sérénité, grâce à des dispositions permettant de les concilier avec l'exercice d'une activité professionnelle et de bénéficier du versement d'indemnités de fonction

Cependant, il n'existe pas pour le moment, en république de Djibouti de véritable statut de l'élu local même si certaines dispositions contenues dans les lois de décentralisation de 2002 et 2005 régissent les conditions matérielles d'exercice des mandats locaux. Pourtant, un vrai statut définissant l'ensemble des droits et garanties bénéficiant aux élus sans oublier leurs obligations, s'avèrera nécessaire à l'avenir. Quelles sont les garanties relatives aux conditions d'exercice du mandat ? Autrement dit, l'élu dispose-t-il d'une rémunération ? Existe-t-il une conciliation entre la vie professionnelle et le mandat de l'élu local ? Le cadre légal de la décentralisation apporte, on le verra, quelques réponses, mais qui demeurent insuffisantes.

Le défaut d'un statut de fonctionnaire territorial prive les collectivités d'améliorer la qualité des interventions publiques et d'un moyen approprié de connaissance de leurs actions. Pour faire face à ses défis, l'institution communale doit se doter d'un personnel qualifié capable d'identifier les problèmes qui se posent, formuler et mettre en œuvre des politiques publiques efficaces dans la perspective d'y faire face⁵⁰⁹. Le défaut d'un statut de personnel communal ou régional n'est pas exclusif à la République de Djibouti. En Afrique francophone plusieurs projets sont à l'étude⁵¹⁰, le Mali et le Gabon ont légiféré⁵¹¹. Pour pallier le manque de personnel qualifié dans ces pays, les maires procèdent souvent au recrutement de certains fonctionnaires de l'État à la retraite ou militaires pour occuper des postes d'encadrement au sein de la collectivité. A Djibouti, le manque de statut de fonctionnaire territorial rend difficile le renouvellement des cadres administratifs. Faire carrière reste utopique dans les collectivités Djiboutiennes et les seuls personnels qui font carrière, sont les fonctionnaires de

⁵⁰⁹ Hamidi DAOUDI, « L'évaluation des politiques publiques : les conditions et les voies de son institutionnalisation », in Revue africaine de vérification intégrée, n°4, Le Caire juin 1998.

⁵¹⁰ Benin, Burkina Faso, Senegal, Madagascar...

⁵¹¹ Loi n° 95/022 du 20 mars 1995, portant statut de la fonction publique territoriale au Mali. Au Gabon loi n°15/96 du 6 juin 1996.

l'État détachés auprès des collectivités. Les collectivités territoriales n'offrent pas de garanties de carrière pour attirer du personnel qualifié, puisqu'elles n'offrent pas des assurances de carrières comparables à celles qui sont accordées aux agents de l'administration centrale et des avantages attractifs. Aussi, très peu sont les élus locaux issus du secteur privé puisque les lois sur la décentralisation ne prévoient pas de mécanisme de passerelle entre leurs fonctions et la fonction électorale. En revanche, le cadre légal actuel apporte certaines précisions concernant l'indemnité de l'élu local (A) et la conciliation avec l'activité professionnelle (B).

A) L'indemnité de l'élu local

Le caractère honorifique des fonctions de conseiller local (du moins pour les conseillers municipaux) constitue, si l'on ose dire, un élément important du statut. En effet, le législateur a considéré que le candidat à de telles fonctions ne devait pas se déterminer pour des raisons financières et que le conseiller élu administrerait mieux s'il faisait de manière gratuite. Le mandat électif local est donc considéré comme un honneur, et à ce titre exempt de rémunération. Cependant, ce principe ne fait pas obstacle à ce que le conseiller perçoive des indemnités prévues par le décret n°2006-0098/PR/MID du 5 avril 2006 fixant les indemnités allouées aux représentants locaux modifié par le décret n°2007-0212/PR/MID du 10 novembre 2007.

En effet, le règlement met en place des indemnités afin de dédommager du temps et des moyens que les élus consacrent aux activités de la collectivité. Le décret distingue les indemnités allouées aux membres des assemblées communales et régionales de celles des exécutifs. Ces deux décrets précités seront annulés et remplacés par un nouveau décret adopté en octobre 2012.

Ce nouveau décret est intervenu suite aux assises nationales de décentralisation organisées par le ministère de l'intérieur de mai 2012 et à l'occasion de laquelle les élus locaux avaient eu l'opportunité d'émettre des recommandations notamment concernant leur statut. Le nouveau décret n°2012-221/PR/MI fixant les indemnités allouées aux représentants des élus locaux a été adopté le 10 octobre 2012. L'indemnité mensuelle de 20.000 francs par membre et par réunion sans excéder un montant annuel de 100.000 FD est maintenue. Désormais, au niveau des régions, les présidents et vice-présidents des conseils régionaux perçoivent respectivement une indemnité brute mensuelle de 257.400 FD et 210.600FD. Les deux (2) secrétaires des conseils régionaux bénéficieront chacun d'une indemnité brute

mensuelle de 140.400 FD. Concernant la ville de Djibouti, les présidents et vice-présidents des conseils communaux perçoivent respectivement une indemnité brute mensuelle de 234.000 FD et 175.500 FD. Les secrétaires des conseils communaux (à raison d'un secrétaire par commune) bénéficieront d'une indemnité brute mensuelle de 140.400FD. Il est accordé au Maire de la ville de Djibouti, à son premier adjoint et à son deuxième adjoint respectivement une indemnité brute mensuelle de 292.500 FD, 234.000FD et 210.600 FD. Aussi, il est institué au niveau de chaque assemblée locale, un questeur qui bénéficiera d'une indemnité mensuelle de 140.400 FD.

Ces différentes indemnités précitées ne sont pas imposables à l'I.T.S., mais sont assujetties aux retenues sociales à hauteur de dix sept pour cent (17%) au même titre que les membres du Parlement. Elles ne sont pas cumulables entre elles. Le règlement ne précise pas si l'indemnité mensuelle du questeur est brute ainsi que les indemnités mensuelles de 20.000 FD. Les représentants des élus locaux bénéficieront –ils de même avantage pour la retraite que les élus nationaux (qui disposent d'une retraite au bout de deux mandats). Quid des représentants qui ne seront pas réélus au bout d'un mandat ?

Enfin, le nouveau texte d'octobre 2012 contrairement aux précédents décrets ne précise pas les avantages en nature accordés aux représentants des élus locaux. Il renvoie, pour cela, à un décret ultérieur les dispositions régissant ces avantages.

Les indemnités des exécutifs locaux ainsi que celles leurs adjoints sont des indemnités de fonction leur permettant de s'occuper à plein temps de leur mandat local. Ils ne peuvent, selon les principes posés par l'ordonnance du 19 décembre 1977 portant réglementation du non-cumul des traitements des fonctions administratives ou électives, cumuler leur traitement de fonctionnaire ou d'agent de l'Etat avec celui d'élu. En principe, placés dans la position de détachement, ces fonctionnaires et agents perçoivent les indemnités prévues pour leur fonction gouvernementale ou élective, déduction faite des retenues pour pension. Toutefois, l'article 4 de l'ordonnance précise que, dans le cas où leur rémunération de fonctionnaire ou d'agent est supérieure au montant des indemnités afférentes à la fonction gouvernementale ou élective, il sera alloué aux intéressés une indemnité différentielle.

B) La conciliation avec l'activité professionnelle

Le statut doit permettre de concilier l'exercice d'une activité professionnelle et un mandat local, en donnant à l'élu salarié le temps nécessaire à l'accomplissement des tâches

liées à son mandat, sans porter préjudice à sa vie professionnelle. Mais qu'en est-il dans la pratique ?

Les dispositions de l'ordonnance du 19 décembre 1977 précitées prévoient que les fonctionnaires et agents de l'administration, offices, régies et établissements publics, nommés membres du gouvernement ou exerçant un mandat électif dispose d'un délai d'un mois à partir de la date de leur nomination ou leur élection pour opter entre l'exercice de leur fonction gouvernementale ou élective et leur emploi dans l'administration. Dans le cas où cette déclaration n'est pas souscrite dans ce délai ils sont censés avoir opté pour l'exercice de leur fonction gouvernementale ou élective. Ces dispositions sont applicables aux agents de l'administration non fonctionnaires qui sont placés en position de suspension d'engagement pendant toute la durée de l'exercice de leur fonction gouvernementale ou élective.

Avec les lois de décentralisation, le législateur s'est efforcé à prendre en compte la nécessité de concilier la vie professionnelle avec le mandat électif afin de permettre un réel accès de tous les citoyens à la fonction d'élu. Il a mis en place les autorisations d'absence et les crédits d'heures.

Les élus salariés bénéficient d'autorisations d'absence pour participer aux réunions liées à leur mandat. L'employeur est tenu de laisser à tout salarié membre d'un conseil le temps nécessaire pour se rendre et participer aux réunions ordinaires et extraordinaires des assemblées délibérantes du conseil, aux réunions de commissions dont il est membre. L'employeur n'est pas obligé de rémunérer comme temps de travail le temps passé par les salariés aux différentes séances. Aussi, un crédit d'heures est mise en place, destiné à permettre à l'élu de disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité ou de l'organisme auprès duquel il la représente, ainsi qu'à la préparation des réunions.

En effet, L'alinéa 2 de l'article 8 de la loi 2005 portant sur le statut de Djibouti dispose : « *En sus des autorisations d'absence visées ci-dessus, les élus ont droit à un crédit d'heures forfaitaire et mensuel non rémunéré, accordé par leur employeur pour assurer les diverses missions qui découlent de leur mandat.*

Ce crédit d'heures est au moins :

- *égal à huit heures par mois pour les membres du conseil communal ;*
- *égal à douze heures par mois pour les Présidents et les vices Présidents des conseils communaux ;*

- égal à seize heures par mois pour les Présidents et les vice-Présidents du Conseil de Djibouti.

Le temps correspondant à ces autorisations d'absences et crédits d'heures peut être modifié par un décret présidentiel pris en conseil des Ministres. La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture du contrat, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié ».

Pour l'exécutif local salarié d'une entreprise, il a la possibilité de demander à son employeur, conformément au nouvel article 41 alinéa 8 du code du travail, la suspension de son contrat de travail. Cette période de suspension du contrat de travail n'est pas considérée comme temps de service pour la détermination de l'ancienneté du travailleur dans l'entreprise. Aussi, le code n'évoque pas les modalités de réintégration du salarié à l'issu de son mandat électif.

La loi 2002 portant décentralisation et statut des régions, pour sa part, consacre un chapitre entier (III) au statut des élus et des membres de l'exécutif régional. En effet, l'article 74 stipule (au même titre que l'article 51 de la loi 2005) que les fonctionnaires élus, membres de l'assemblée régionale peuvent être détachés de leur service d'origine ou bénéficier d'une mise en disponibilité totale pour s'occuper à plein temps de leurs fonctions d'élus. Ils réintégreront de plein droit leur service d'origine dès qu'ils n'auront plus de mandat, avec reconstitution de leur droit à l'ancienneté.

Les fonctionnaires appelés à exercer une fonction publique élective sont donc détachés de plein droit c'est-à-dire que le détachement n'est pas prononcé sur demande du fonctionnaire ou d'office par arrêté de l'autorité ayant pouvoir de nomination (après avis du ministre concerné et sur proposition du ministre de la fonction publique). Un congé électoral est prévu par le décret du 10 septembre 1983 fixant le régime des congés et absences des fonctionnaires⁵¹².

⁵¹²Son article 4 alinéa 3 dispose que « des autorisations spéciales d'absences, avec traitement, n'entrant pas en compte dans le calcul du congé annuel peuvent être accordées par le ministre de la fonction publique, sur proposition du ministre employeur aux fonctionnaires qui ne peuvent assurer régulièrement leur service du fait de leur candidature à des élections politiques. Cette autorisation d'absence est accordée pendant la campagne électorale dans la limite maximale de dix jours éventuellement prorogée par un congé à imputer sur le congé ou par un congé sans traitement ».

Conformément aux dispositions du décret du 19 juin 1984 déterminant les conditions de certaines positions des fonctionnaires et de certaines modalités de cessation définitive de fonctions, à l'expiration du détachement de longue durée, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré à la première vacance d'emploi dans son cadre d'origine et réaffecté à un emploi correspondant à son grade dans ce cadre. S'il refuse le poste qui lui est assigné, il ne peut être nommé au poste auquel il peut prétendre ou à un poste équivalent dans la résidence où il exerçait avant son détachement que lorsqu'une nouvelle vacance d'emploi est budgétairement ouverte. En attendant sa réintégration, il est placé en position de disponibilité sans traitement soit sur sa demande soit d'office.

Ce droit à réintégration dans la fonction publique d'origine peut soulever quelques interrogations. En principe, le détachement arrivera à expiration à l'achèvement du mandat non renouvelé de l'élu local, et les règles précitées pourront s'appliquer sans difficulté particulière. En revanche, dans le cas où l'élu cesserait d'exercer des fonctions exécutives, avant le terme normal du mandat et donc avant l'expiration de son détachement prévu, le problème est plus complexe et le cadre légal de la décentralisation n'en prévoit pas les contours juridiques.

Dans le cas de révocation, de désaveu, de démission, de dissolution de l'assemblée locale, de l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités prévues par les textes en vigueur, comment l'exécutif local peut-il réintégrer sa fonction publique d'origine ?

Dans le cas où le fonctionnaire refuse d'intégrer la fonction qui lui est assignée par son corps d'origine, il est placé en disponibilité et cesse d'être rémunéré en attendant que le poste voulu soit budgétairement ouvert.

La loi 2002 ne fait aucune mention d'autorisation et de crédits d'heures pour le compte des élus régionaux comme si le législateur avait estimé qu'il n'y a avait d'entreprise publique ou privée au niveau des collectivités régionales. De plus, conformément à l'article 2 de la loi rectificatrice de 2006, les dispositions de la loi 2005 ne pourront pas s'appliquer aux conseils régionaux car elles concernent les organes et leurs compositions.

De ce constat découle le besoin d'un véritable statut juridique uniforme pour les fonctionnaires élus locaux qui organise la conciliation entre l'exercice de fonctions électives locales et les fonctions professionnelles. Ce nouveau statut permettrait d'encourager les candidats potentiels compétents à s'investir dans la vie locale sans perdre les avantages liés à

leurs anciennes fonctions et éviterait de donner à la décentralisation un caractère majoritairement de politique d'insertion sociale.

Paragraphe 2 : Difficultés relatives au personnel et à la faible participation des populations locales

La présence d'un personnel qualifié est essentielle pour le dynamisme, voire la survie des collectivités décentralisées. La vision ou l'opportunisme politique des dirigeants africains semblent craindre que la décentralisation ne remette en cause l'unité nationale. La centralisation avait montré ses limites par la reproduction de « *modèle de domination personnalisée, essentiellement orientée vers la protection et le maintien de l'élite installée au pouvoir* »⁵¹³.

L'autonomie est un élément essentiel de la décentralisation territoriale, offrir aux collectivités la possibilité de se doter d'un personnel suffisant et compétent est déterminant pour l'accomplissement des missions. Si l'on tient compte du cas de la république de Djibouti, la limitation pour prévenir les abus des recrutements ne tient pas car les actes des autorités décentralisées sont soumis à la tutelle *a priori*. La tutelle est exercée par des « *fonctionnaires de carrière dont la mentalité demeure centralisatrice, s'oppose à toute velléité d'autonomie locale prétendant que la décentralisation accentue les gaspillages et la dilapidation des deniers publics* »⁵¹⁴.

Pour se développer, les collectivités ont besoin d'investir dans les ressources humaines en terme quantitatif et qualitatif. Les collectivités n'ont pas de larges responsabilités à ce niveau, le pouvoir central se méfie de l'idée de leur accorder carte blanche pour procéder à des recrutements. La « *décentralisation connaît sur le terrain certains problèmes liés (...) au manque de personnels qualifiés* »⁵¹⁵. Le support humain est très important pour la décentralisation et l'épanouissement des collectivités locales passe par la maîtrise des ressources humaines. « *Les élus locaux étant des hommes politiques et non des techniciens de l'administration, la vocation du personnel des collectivités est double. Il doit, d'une part*

⁵¹³ Bernard BADIE, Le développement politique, Paris, Economica, 1984, p.185.

⁵¹⁴ Moïse NEMBOT, Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone, Paris, L'Harmattan, 2000, p.350.

⁵¹⁵ Mohameden OULD BAH, « Les gouvernements sont-ils devenus plus efficaces sous l'impact des nouveaux rôles joués par l'État, l'administration et les citoyens, notamment des PED : Quelques exemples en Mauritanie », Round Table of the International Institute of Administrative Sciences, Québec City 14-17 July 1997, p.7.

proposer des solutions aux élus concernant les problèmes locaux ; il est, d'autre part tenu d'exécuter leurs décisions »⁵¹⁶.

Les collectivités décentralisées Djiboutiennes sont aujourd'hui marquées par la faiblesse du niveau du personnel et la forte présence de l'Etat central en matière de désignation (A). Aussi, la faible motivation des élus locaux et la participation quasi-inexistante de la population locale aux affaires de la collectivité (B) risquent de remettre en cause la légitimité même de la décentralisation en république de Djibouti.

A) Faiblesse du niveau du personnel et forte présence de l'Etat en matière de désignation

La faiblesse du niveau de formation des élus locaux est préjudiciable aux collectivités décentralisées qui ont besoin pour accomplir leurs tâches quotidiennes d'un personnel formé et compétent⁵¹⁷ (1). Aussi, depuis 2011, les conseils régionaux bâtissent de l'absence du secrétaire général prévu par la loi modificatrice du 8 décembre 2011 (2).

1) L'importance de la formation des élus locaux

La formation des élus locaux est une nécessité compte tenu du caractère technique de leurs fonctions. Elle est un gage d'indépendance face à l'Etat et à la tutelle technique de ses administrations. Elle est en réalité une modalité indispensable de mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales prévue par le nouvel article 86 de la constitution.

Cependant, le déficit en personnel en qualité et en quantité crée un dysfonctionnement de l'organisation administrative des collectivités territoriales à Djibouti. La majorité des collectivités décentralisées ne disposent pas d'organigramme.

D'une manière générale, les graves lacunes quantitatives et qualitatives constatées au niveau de la gestion des ressources humaines dans les collectivités décentralisées, proviennent du fait que l'engagement du personnel n'obéit pas forcément aux critères rationnels de compétences. Il s'ensuit une mauvaise gestion de la chose publique.

⁵¹⁶ Selma HOUISSA-KCHOUK, « Les ressources humaines des collectivités locales », in Hfedh Ben Salah et de Gérard Marcou, (sous la dir. de), Décentralisation et démocratie en Tunisie, Paris, L'Harmattan, 1998, p.128.

⁵¹⁷ Dans le projet de loi modificatif du 8 décembre 2011, les députés ont amendé l'article qui exigeait l'obligation de savoir lire et écrire pour tous les élus locaux. Une telle démarche était motivée par la présence au sein des conseils régionaux des notables locaux ne sachant ni lire et écrire. En revanche, il existe une telle obligation pour les élus nationaux.

Par exemple, au niveau des collectivités régionales, 83% des agents ont un niveau d'étude inférieur ou égal au certificat de fin d'études ; 10,5% ont un certificat de fin d'apprentissage ; 2,5% ont une formation inférieure ou égale au brevet d'études du premier cycle (BEPC) ; 1,5% ont une formation inférieure ou égale au baccalauréat et 2,5% ont une formation universitaire⁵¹⁸. Autre exemple, les budgets de certaines collectivités sont soumis en forme au ministère de l'intérieur et de la décentralisation à cause du manque de formation des agents, et certaines décisions d'engagement de personnels sont préparées audit ministère, car certaines collectivités régionales notamment ne disposent pas des compétences requises pour effectuer, ne serait ce que le classement des agents recrutés.

Par ailleurs, la commune de Boulaos (la plus grande commune en nombre d'élus), sur plus 200 agents, seulement 10 ont atteint le deuxième cycle universitaire. Dans la commune Ras dika, sur neuf élus, deux sont analphabètes, trois ont eu un BEPC, deux sont bacheliers et seul le président et son adjoint ont fait une formation universitaire de premier cycle.

Les effets de cette situation de sous qualification du personnel d'exécution et d'encadrement se font sentir sur les documents produits par les collectivités décentralisées (budgets, délibérations, lenteurs dans l'exécution des travaux...). Dès lors, ne pouvant compter sur des individualités, l'institution locale ne peut pas être un instrument fiable susceptible d'accomplir les missions qui lui sont dévolues.

L'une des questions que les collectivités décentralisées doivent résoudre est de trouver le personnel administratif et technique afin d'assurer leur fonctionnement. A moyen et long terme, l'insuffisante qualification des cadres locaux ne peut manquer de cantonner les collectivités décentralisées à des tâches de simples exécutions dans les domaines classiques des attributions locales telles que l'Etat civil.

Les lois de décentralisation prévoient le droit à la formation aux élus municipaux et régionaux. En effet, l'article 75 de la loi 2005 stipule que l'assemblée du conseil de Djibouti doit prévoir dans son budget, les crédits nécessaires pour assurer la formation de ses membres à l'administration et à la charge des affaires publiques. Pour les conseillers régionaux, c'est l'article 77 de la loi 2002 qui stipule que chaque collectivité régionale doit prévoir à son

⁵¹⁸ Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, étude sur l'organisation et la gestion des collectivités locale à Djibouti, 2011, p.34.

budget, les crédits nécessaires pour assurer la formation de ses membres à l'administration des affaires publiques. Concernant les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, la loi renvoie à un décret qui n'a pas été adopté à ce jour.

Suite aux premières élections de mars 2006, les élus ont bénéficié des ateliers de formations, auxquels nous avons collaboré en tant que consultant national, dans le cadre, notamment, du Projet d'Appui à la Décentralisation et aux collectivités locales (PADCL) du PNUD et d'autres bailleurs de fonds en juillet 2008. Six groupes de réflexions composés d'élus locaux ont été constitués afin de débattre de la problématique de la décentralisation, de cerner les défis à relever et de formuler des recommandations appropriées.

Par la suite, d'autres ateliers se sont tenus à Djibouti-ville mais aussi dans les régions de l'intérieur. Les thèmes de ces formations ont essentiellement porté sur l'opérationnalisation du processus de décentralisation sur :

- Historique de la décentralisation, la constitution et les lois organiques. Organisation territoriale de l'Etat, optimisation des moyens existants dans les collectivités locales à travers l'amélioration de leur organisation et fonctionnement ; les compétences et les attributions des élus locaux ; les relations entre les collectivités locales et les autres partenaires (administrations de l'Etat, la société civile, le secteur privé etc...)
- Les finances et budget des collectivités régionales et passation des marchés : les ressources fiscales des collectivités locales, les subventions des partenaires au développement local, la loi des finances, les critères de répartition des dotations financières de l'Etat en faveur des collectivités locales, l'élaboration et l'exécution du budget des collectivités locales, les procédures d'adoption et d'approbation du budget dans les collectivités locales, le suivi et le contrôle de l'exécution du budget.

Mais comment parler de formation alors que les principaux destinataires n'ont pas l'outil nécessaire à savoir le niveau de formation adéquat pour comprendre les tenants et aboutissants de telles thématiques, assez techniques, abordées par les formateurs. De plus, les formations se déroulant exclusivement en français⁵¹⁹, plus de la moitié des élus locaux ne

⁵¹⁹ Les langues officielles sont le français et l'arabe.

comprenait pas et n'était présent que parce qu'il s'agissait en réalité d'une activité génératrice de revenus⁵²⁰.

Ce manque de formation et d'expérience constitue, en définitive, un handicap majeur pour l'exercice des responsabilités au sein des communes et régions. La dévolution aux collectivités des compétences sans leur donner parallèlement les moyens matériels et humains nécessaires, générera d'énormes difficultés aux collectivités (exemples des services de l'état-civil, de gestion des ordures ménagères, d'entretien des voiries,...).

De plus, certains personnels de l'administration régionale ou locale sont recrutés directement sur instruction d'un membre du gouvernement, C'est la raison pour laquelle on retrouve dans certaines collectivités une pléthore de salariés suite au « *népotisme (...) érigé en un système, et ce à différents niveaux* »⁵²¹.

2) Secrétaire général du conseil régional : un haut cadre absent du fonctionnement des collectivités régionales

L'article 71 issu de la nouvelle modification de la loi du 8 décembre 2011 indique « qu'un *Secrétaire Général du Conseil Régional est recruté par concours, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique, ou de niveau équivalent ayant une expérience de 10 ans dans l'administration. Il assiste aux réunions du bureau et du Conseil avec voix consultative. Le Secrétaire Général du Conseil Régional anime les services de l'administration régionale, sous l'autorité du Président du Conseil.*

Sous l'autorité du président du conseil régional, le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région. A ce titre, il assure :

- une mission de suivi et de coordination de l'action des services extérieurs mis à sa disposition ;

-une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services régionaux ;

-une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel de la région.

En outre, le Secrétaire Général assiste le Président du Conseil Régional dans la préparation et la présentation du compte administratif et de tous autres actes de gestion courante.

⁵²⁰ A Djibouti, le perdiem que touchent les séminaristes (environ 5000 francs par jour) est appelé communément une AGR. C'est une pratique courante de la part notamment du Programme des nations unies pour le développement qui évoque de moyen de motivation pour faire venir les séminaristes.

⁵²¹ Mohamed Lemine OULD HALESS, « Le changement dans l'administration », in IDARA, Revue de l'ENA d'Alger, vol.13, n° 25, 2003, p.98.

Le président du conseil peut mettre fin à ses fonctions après délibération du Conseil régional en cas de faute grave ».

Or, deux ans après, les collectivités régionales n'ont pas recruté leurs secrétaires généraux. Pourtant, le secrétaire général de la région est un personnage important dans le fonctionnement du conseil régional. En effet, il est le principal collaborateur du président du conseil général. Il assiste aux réunions du conseil sans participer au vote. Seul le président régional peut donner des directives au secrétaire général qui est chargé de l'application du programme de l'exécutif local et du conseil régional au niveau administratif et technique. Le secrétaire général est le coordinateur de l'ensemble des services. Le travail de secrétariat de séance doit se faire avec l'assistance du secrétaire général du conseil régional.

Malgré ces précisions de l'article 71 de la loi de 2002 portant décentralisation et statut des régions, quelques interrogations se posent. En effet, en l'absence d'une législation spécifique de la fonction publique territoriale, comment le secrétaire général sera-t-il recruté ? Qui organisera le concours ? Il existe un décret n°2002-0170/PRE fixant les conditions de recrutements du personnel de l'État⁵²² mais qui ne s'appliquera pas au recrutement du secrétaire général. Sur quelle base, ce dernier sera-t-il recruté alors par le conseil régional ? Le secrétaire étant déjà un fonctionnaire en poste et recruté déjà, en principe, sur concours, quelle utilité de refaire passer un autre concours ?

Par ailleurs, il est à noter que la loi confère un pouvoir très important au président du conseil régional qui décide du recrutement du secrétaire général et de la cessation de son activité au sein de la collectivité décentralisée. C'est un pouvoir très important qui peut conduire à des abus de la part de l'exécutif régional. De plus, cette possibilité de recrutement d'un agent public déjà en poste est contreproductive puisque avec les taux de chômage élevé de jeunes juristes formés à l'étranger, les collectivités auraient pu organiser un test afin de les partager et recruter les meilleurs. Il est donc important de mettre en place un nouveau texte réglementaire précisant les formalités de recrutement et de cessation d'activité du secrétaire général.

⁵²² L'article 1^{er} du décret indique « *afin de garantir l'égalité de chance et d'accès au travail en vue d'un fonctionnement efficient et efficace de l'Administration et des institutions de l'Etat, les fonctionnaires et les agents conventionnés de l'Etat, des entreprises et établissements publics doivent être recrutés par voie de concours à compter du 1er septembre 2002* ».

Enfin, la présence d'un statut de fonctionnaire territorial permettrait aux collectivités d'organiser leurs propres services avec détermination des fonctions et qualifications correspondantes. Le développement local qui entre dans le champ de la décentralisation territoriale doit être placé sous la responsabilité des autorités locales élues, des agents locaux compétents.

B) faible motivation des élus locaux et absence de participation de la population locale

Les contraintes vont ici de l'absentéisme prononcé des élus locaux à l'accaparement du pouvoir par l'exécutif local qui fait fi du principe de collégialité, en passant par l'irrégularité des réunions des organes délibérants⁵²³ et l'absence de communication avec la population, malgré le principe de démocratie locale proclamé par les lois de décentralisation. L'absentéisme est dû au fait que les exécutifs locaux font fi du principe de collégialité. En effet, les exécutifs locaux sont généralement, comme on l'a vu, des anciens membres influents de l'ancien parti unique. Ces derniers avaient pour habitude de ne rendre compte qu'à l'organe central du parti unique qui exerçait aussi son autorité sur le pouvoir central étatique. Cette façon de faire est encore ancrée dans la mentalité des exécutifs locaux ainsi que celle des élus locaux. Des textes clairs et précis ainsi que des campagnes de formation et de sensibilisation permettront aux élus locaux de pratiquer la démocratie locale et cela en toute légalité. Supprimer le contrôle de l'Etat sur les actes et les organes des collectivités décentralisées ne pourrait que favoriser le principe de collégialité.

Les élus locaux réclament⁵²⁴, pour assister aux séances des conseils, des frais de déplacement que les textes ne prévoient pas, ou que les budgets ne pourraient couvrir pour cause d'insuffisance de recettes. Enfin, il est à noter que l'une des motivations des élus locaux est de confirmer à travers l'élection locale une position de notable local ou d'engager l'amorce. Ceux qui deviennent maire ou président du conseil régional sont déjà des notables

⁵²³ La commune de Ras-dika, suite aux premières élections de 2006, n'a commencé à se réunir qu'à partir de janvier 2011 pour manque de local. Pour la région d'Obock, le conseil n'a commencé à se réunir qu'en 2008 et durant cette année, le conseil s'est réuni à cinq reprises mais n'a pu fournir que trois procès verbaux de réunions.

⁵²⁴ Certaines pratiques se sont développées consistant à multiplier les réunions ou à les rapprocher afin de toucher les 20.000 francs prévus par les textes. Cette mauvaise pratique s'est renouvelée pour toutes les assemblées du conseil communal de Balbala de 2008 à 2010. De plus, le président de la commune nous a révélé lors de notre entretien que les élus n'étaient pas conscients de leur pouvoir et qu'ils ne réunissaient que pour toucher les 20.000 francs d'indemnité.

et parfois des notables nationaux d'un rang élevé. Ils sont aussi souvent des membres du parti au pouvoir et dans ce cas désigné par lui à l'élection.

Par ailleurs, la faible participation des populations locales, notamment celles des régions, à la gestion des collectivités décentralisées a pour principales origines l'analphabétisme⁵²⁵, le déficit d'informations sur leurs droits, l'absence de transparence dans la gestion (malgré l'obligation de transparence et d'informations qui pèsent sur les collectivités décentralisées vis-à-vis de leurs administrés), l'absence de sentiment d'appartenance à la collectivité. Ces éléments entraînent le peu d'intéressement des populations à la gestion de leur commune ou région. La gestion des collectivités décentralisées échappe alors aux administrés qui, de ce fait, vont chercher les voies et moyens pour pallier ce manque. Tout se passe comme si le choix des dirigeants équivalait à un mandat en blanc, même si les élus sont censés représenter leur collectivité entière et agir dans l'intérêt exclusif de cette collectivité. De plus, les délibérations qui devraient être publiques, comme le stipule clairement la loi, ne le sont pas, les séances ayant lieu à huis clos. Les populations ignorent même que la loi leur donne le droit d'assister aux séances des conseils.

Cette indifférence structurelle de la participation des populations à la gestion des collectivités décentralisées a conduit, d'une part à une gestion unilatérale sans associer les populations, et d'autre part, à une gestion sans rapport, avec les besoins des populations.

Section II : les contraintes d'ordre financier des collectivités décentralisées

La nouvelle rédaction de l'article 85 de la constitution issue de la loi constitutionnelle du 21 avril 2010 est sans ambiguïté : « *les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière...* »

Cette autonomie financière permet aux collectivités territoriales de disposer de moyens adéquats et suffisants pour assumer l'ensemble des compétences qui leur sont confiées, d'en ajuster le montant à l'évolution de leurs besoins et de préserver des marges de manœuvre suffisantes pour financer les actions mettant en œuvre les politiques locales.

⁵²⁵ Même si la libre administration est indissociable du droit des habitants à être informés des décisions et à être consultés sur les affaires les concernant, il n'en demeure pas moins que les citoyens des collectivités locales doivent être à même de comprendre les informations ou consultations et de pouvoir valablement émettre des avis.

Or, actuellement les collectivités territoriales Djiboutiennes ne disposent pas de fiscalité propre et ne peuvent pas donc voter les taux d'imposition locale. Le budget de ces collectivités est principalement constitué d'une subvention annuelle allouée selon l'importance de la collectivité par l'Etat central et gérée directement par les services du trésor du ministère des finances.

Les collectivités décentralisées sont très dépendantes de l'administration étatique. Au plan de l'organisation financière, les communes et régions sont soumises au contrôle du Ministère des Finances. La forte dépendance financière des collectivités décentralisées par rapport aux structures gouvernementales, affecte le niveau de leurs champs d'action. La décentralisation serait théorique sans une réforme fiscale qui octroie des taxes et impôts locaux permettant aux collectivités décentralisées de financer leur propre fonctionnement et les investissements nécessaires pour leur développement. La capacité d'agir en matière de finances est une composante essentielle de la décentralisation. Les collectivités locales doivent disposer de revenus adéquats pour mener leurs missions et affermir leur autonomie. La faiblesse des recettes locales a pour conséquence la limitation des capacités des communes et régions en matière d'investissements et de dépenses d'équipements « *sur la fourniture des services sociaux en matière de santé et d'éducation* ».

Dans les pays africains francophones notamment, la voie de la décentralisation est certainement à explorer en vue d'un élargissement de l'espace budgétaire global à travers une offre plus efficace de biens publics et aussi à travers un renforcement des ressources publiques. Christian MASSET⁵²⁶ indique « *qu'il est crucial de développer pour l'ensemble des collectivités locales d'Afrique subsaharienne un socle de ressources propres ne dépendant, ni des subventions, ni des ressources rétrocédées de l'Etat central. Le développement de la composante de recettes fiscales propres au sens strict, c'est-à-dire excluant la composante rétrocédée, est essentiel pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales, indépendamment de toute considération relative à la difficile sécurisation du financement des collectivités locales à travers des transferts ou des ressources fiscales rétrocédées* ». L'auteur ajoute qu'il convient donc de veiller à adopter des mesures susceptibles de rendre l'impôt suffisamment élastique par rapport à un développement urbain et la croissance démographique qui entraînent une croissance très

⁵²⁶ Gérard CHAMBAS, mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, Paris, 2010, p.1.

rapide des besoins. Il souligne, par ailleurs, quatre principaux⁵²⁷ constats (soulevés par la majorité de la doctrine en la matière) concernant les problèmes des finances locales en Afrique.

Un premier constat est la faiblesse des ressources locales propres dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Cette faiblesse constitue un obstacle fondamental à la fois à l'autonomie financière des collectivités locales et à leur action en faveur du développement alors que beaucoup d'Etats centraux africains parviennent à mobiliser des ressources fiscales souvent substantielles relativement à leur capacité contributive structurelle. Cependant, les pays d'Afrique subsaharienne présentent de grandes défaillances pour promouvoir une dépense publique plus efficace.

Un deuxième constat est la concentration des ressources locales propres au profit des plus grandes agglomérations urbaines. Cette inégalité dans la répartition des ressources locales propres se combine avec une faiblesse des transferts et subventions de l'Etat central, dont ni le montant, ni la répartition ne permettent actuellement une péréquation efficace. De ce fait, l'offre de biens publics locaux financés sur ressources internes tend à aggraver les inégalités au profit des grandes collectivités locales urbaines. Nombre de collectivités, notamment en milieu rural, sont particulièrement démunies et, donc, dans l'incapacité d'offrir de manière significative des biens publics locaux.

Un troisième constat est le risque de démobilité fiscale des collectivités décentralisées entraîné par les transferts et subventions de l'Etat central. Cet effet de démobilité peut également avoir pour origine des financements extérieurs.

Un quatrième constat est relatif aux causes de la faiblesse des ressources locales propres. Cette faiblesse provient non seulement de facteurs spécifiques à la politique de mobilisation des ressources locales mais aussi, en grande partie, de facteurs globaux. Bien évidemment, il convient d'évoquer le caractère récent et parfois encore incertain de la décentralisation dans certains pays, mais il faut aussi souligner le rôle d'autres facteurs importants : faible gouvernance, accumulation d'arriérés publics, inflation, pauvreté à fortes inégalités.

⁵²⁷ Idem.

A Djibouti, Le système fiscal des collectivités décentralisées est inexistant et mérite d'être mis en place dans le but d'accroître la capacité de financer les services locaux et de renforcer la gouvernance locale. Cependant, les lois de décentralisation évoquent le cadre d'un droit budgétaire insuffisant (**Paragraphe 1**) et qui témoigne surtout de l'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités décentralisées (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : le droit budgétaire local : un droit insuffisant et inappliqué

Il n'y a pas de décentralisation territoriale sans autonomie financière. Il n'y a pas d'autonomie financière locale sans ressources propres alimentant les budgets communaux ou régionaux, ce qui suppose la reconnaissance législative de telles ressources et sur lesquelles, ou tout au moins sur certaines d'entre elles, la collectivité territoriale doit disposer d'une autonomie de décision. Cette reconnaissance législative, c'est-à-dire l'ensemble des règles juridiques applicables aux budgets locaux, bien que incomplet, est prévue par les dispositions combinées de la loi 2002 et de 2005. La présentation du processus budgétaire (**A**) respecte un certain nombre de principes (**B**).

A) Présentation du budget des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales doivent prévoir leurs dépenses et leurs recettes en adoptant un budget qui les retrace intégralement. Elles doivent de plus retracer leur gestion en tenant une comptabilité et en adoptant à la fin de chaque exercice un compte administratif. Ce dernier est établi par l'exécutif et reprend les mouvements effectifs de dépenses et de recettes de la collectivité.

Le budget est un document prévisionnel préparé par l'exécutif local avec l'aide des services de la collectivité et soumis pour adoption à l'assemblée délibérante. Il est composé de :

- des dotations et transferts de l'État ;
- des ressources fiscales locales ;
- des produits de l'exploitation des services et domaines ;
- des taxes rémunératrices sur les services rendus ;
- des participations des autres collectivités ;
- des produits financiers ;
- des produits de dons, legs et subventions ;

- des produits de l'aliénation des biens de la collectivité.

En ce qui concerne les dotations et transferts de l'État, le budget national 2011 a prévu une colonne « appui aux régions et communes » avec les montants suivants pour chaque collectivité :

- Région d'Arta : 15 045 000
- Région d'Ali Sabieh : 16 145 000
- Région de Dikhil : 17 445 000
- Région de Djibouti : 55 953 000
- Région d'Obock : 15 745 000
- Région de Tadjourah : 16 345 000

Le budget des collectivités et de leurs établissements publics comprend tant en ressources qu'en dépenses, une section d'investissement (b) et une section de fonctionnement (a) divisé en chapitres et en articles. Les crédits sont votés par chapitre et si l'assemblée délibérante en décide ainsi, par article (articles 81 et 100 de la loi 2002 et 2005). Le document budgétaire des collectivités territoriales devrait comprendre les deux parties suivantes :

a) La section de fonctionnement

Elle comprend les opérations de dépenses et de recettes qui intéressent la gestion courante des services, et qui de ce fait ont tendance à se renouveler chaque année.

En dépense:

- les frais d'exploitation: frais de personnel, travaux d'entretien fournitures et services extérieurs ;
- les subventions et participations ;
- les frais financiers: remboursement des intérêts d'emprunts ;
- En Recette:
- le produit des impôts locaux;
- les transferts reçus: subvention et participation aux dépenses de fonctionnement;
- les produits de l'exploitation et du domaine: tarifs, droit d'occupation des sols.

b) La section d'investissement

La section d'investissement enregistre les opérations qui accroissent ou diminuent le capital de la collectivité.

En dépense:

- les dépenses d'équipement brut (ou immobilisations): acquisition de biens immobiliers, et mobiliers pour une certaine valeur, travaux de construction ou de grosses réparations;
- le remboursement du capital des emprunts;
- les participations au capital de tiers.
- En recette:
- le produit des emprunts réalisés sur l'exercice;
- les subventions d'équipement ou participations reçues;
- le produit des aliénations d'immeubles ou de meubles.

Dans la pratique, les collectivités décentralisées de Djibouti-ville (à savoir les trois communes) et les cinq régions de l'intérieur du pays ne disposent d'aucune structure budgétaire propre et ne dépendent que des rares subventions irrégulières octroyées par l'Etat central qui ne sont pas retracées dans un document au niveau local.

B) Les principes budgétaires

La comptabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est soumise aux principes de la comptabilité de l'État à savoir l'annualité et notamment l'équilibre budgétaire.

L'Assemblée et les établissements publics locaux doivent voter leur budget avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique. Elle statue sur le compte administratif correspondant présenté par l'exécutif au plus tard le 1^{er} juillet de l'année qui suit l'exercice et sur le compte de gestion correspondant présenté par le comptable du Conseil de Djibouti/de la région ou de leur établissement, le 1^{er} octobre de l'année qui suit l'exercice.

Un rapport retraçant la ventilation, le montant et les bénéficiaires des aides attribuées est annexé au compte administratif. Dans le cas où le budget d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public n'a pas été adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il

s'applique, l'exécutif est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Enfin, un délai leur est laissé par la loi jusqu'au 31 mars de l'année à laquelle le budget s'applique. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption du budget résulte de l'absence de communication par les services de l'État d'informations indispensables à l'établissement du budget. Et la loi précise que la liste de ces informations est fixée par décret présidentiel, qui n'a pas paru à ce jour.

Par ailleurs, le budget doit être voté en équilibre tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement. L'équilibre budgétaire est défini par les articles 85 et 104 des lois de décentralisation : *le budget de la collectivité territoriale ou d'un établissement public est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et lorsque les prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajoutée aux recettes propres de cette section à l'exclusion des produits d'emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à choir au cours de l'exercice.*

La violation de l'exigence de l'équilibre budgétaire et le non-respect de la date limite du 31 mars peuvent entraîner la mise en œuvre d'un contrôle budgétaire.

Paragraphe 2 : L'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités décentralisées

Les finances locales est un sujet difficile d'abord parce qu'il revêt un caractère technique marqué – Il n'est pas aisé pour un non spécialiste de se repérer dans le jargon financier- et ensuite parce qu'il est politiquement sensible. Dans un contexte global de raréfaction de la ressource budgétaire et d'accroissement des déficits publics, l'Etat perpétuellement à la recherche de nouvelles économies pourrait être tenté de faire supporter aux collectivités territoriales une partie de cette contrainte soit en leur transférant des charges soit en diminuant au fil du temps ses dotations financières.

Depuis leur mise en place faisant suite aux élections de 2006, les élus locaux ne cessent de se plaindre du décalage existant entre leurs attributions et les moyens qui leur sont

conférés par l'Etat central. Certains n'hésitant pas à parler d'un transfert de charge de l'Etat vers les collectivités territoriales pour qualifier tel ou tel aspect de la politique de décentralisation. En fait ce discours parfois outrancier n'est pas dénué de fondement. La décentralisation est un combat, un rapport de force entre l'Etat qui continue à avoir la haute main sur les moyens de l'action locale, notamment les moyens financiers, et les collectivités locales confrontées, sur le terrain, aux attentes des administrés.

Pour agir, c'est-à-dire pouvoir effectivement exercer leurs compétences, les collectivités territoriales ont besoin d'une autonomie financière, d'un personnel suffisant en nombre et en qualité et d'une totale liberté pour gérer les affaires locales.

L'autonomie financière comprend deux piliers que sont « l'autonomie de décision de gestion » et « l'autonomie de décision fiscale », pour reprendre les expressions de M. Bouvier. L'autonomie de décision de gestion implique que les collectivités territoriales aient une marge de manœuvre dans la réalisation de leurs actions publiques. L'autonomie de décision fiscale implique, quant à elle, que les collectivités territoriales aient la capacité de maîtriser leur fiscalité. Une telle maîtrise contribuerait à renforcer la liberté des élus locaux et les obligerait à assumer leurs choix devant les contribuables.

Or, le système de collecte des impôts et les procédures d'engagement des dépenses publiques (y compris celles des régions) sont gérés directement par les directions centrales du ministère des finances (budget, Trésor, etc.). La décentralisation et la déconcentration financière sont quasi- inexistantes. L'ensemble de la chaîne des dépenses publiques fonctionne sous forme de régies (agents payeurs) pilotées et contrôlées par les services centraux du ministère des finances. Les dépenses sont payées par les services centraux selon la règle du 1/12 après présentation des justificatifs.

La décentralisation en république de Djibouti, malgré le fait que la constitution et les lois de décentralisation parlent de la libre administration des collectivités locales à travers des compétences propres, une personnalité juridique, une autonomie financière, un personnel propre et un patrimoine propre, n'a pas résolu les déficits en ressources humaines des collectivités locales qui sont à la fois qualitatifs et quantitatifs.

Si dans la plupart des États francophones, ce sont les services déconcentrés du Ministère des Finances qui assurent le recouvrement des plus importants impôts des collectivités ; ces dernières ne disposant d'aucun moyen d'évaluation des recettes fiscales à recouvrer, à Djibouti les impôts locaux sont inexistantes à ce jour.

Depuis la mise en place effective des collectivités décentralisées à Djibouti, leur budget repose essentiellement sur les dotations et les transferts de l'Etat⁵²⁸. Cette dotation globale consentie par l'Etat est insuffisante pour assurer le fonctionnement des collectivités décentralisées au niveau de la ville de Djibouti (A) que dans les régions de l'intérieur (B). Ces insuffisances pourraient être comblées par la mise en place d'une fiscalité propre aux collectivités décentralisées (C).

A) L'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités décentralisées de la ville de Djibouti

Au titre de l'année 2008, la dotation accordée à la ville de Djibouti était soixante quinze millions neuf cent cinquante trois mille francs (75 953 000 FDJ)⁵²⁹. La commune de Boulaos se voyait allouer une dotation de dix neuf millions six cent cinq mille francs (19 605 000 FDJ), la commune de Balbala avait une dotation de seize millions cinq cent cinq francs (16 505 000 FDJ), la commune de Ras-Dika avait une dotation de dix millions cinq mille francs (10 005 000 FDJ) et enfin la mairie de Djibouti avait une allocation de vingt et un million trente huit mille francs (21 038 000). Ces sommes allouées aux collectivités décentralisées de la ville de Djibouti étaient loin de couvrir l'ensemble de leurs besoins ainsi que des missions dont elles en avaient la charge.

La mairie de Djibouti a ainsi transmis en novembre 2008, un projet de dotation budgétaire pour la ville de Djibouti d'un montant de trois cent soixante cinq million cinq cent trente huit mille huit cent seize francs (365 538 816 FDJ)⁵³⁰, bien loin des soixante quinze million neuf cent cinquante trois mille francs (75 953 000) consenti par l'Etat.

En plus de l'insuffisance de la dotation globale consentie par l'Etat, les collectivités décentralisées de la ville de Djibouti sont confrontées à l'arbitraire des services ministériels⁵³¹ chargés de l'exécution de cette dotation. A titre d'exemple, dans la dotation accordée par l'Etat, figurait un titre 5 *appelé dépense d'investissement*, dotée d'une enveloppe de cinq millions de francs Djibouti (5 000 000 FDJ) aux collectivités décentralisées de la ville de Djibouti. Cette somme a été le plus souvent utilisée par ces collectivités pour l'achat d'un

⁵²⁸ L'article 93 de loi portant décentralisation et statut des régions dispose « *qu'une dotation globale sera consentie par l'Etat pour assurer le fonctionnement des régions décentralisées* ».

⁵²⁹ Soit 330.500 euros.

⁵³⁰ Note de présentation du budget prévisionnel de la ville de Djibouti pour l'année 2010, adressée au ministre des finances

⁵³¹ A savoir la direction du budget.

véhicule utilitaire. Mais la direction du budget a arbitrairement refusé à certaines communes d'utiliser cette somme pour l'achat d'une voiture tandis qu'elle l'a autorisée pour d'autres⁵³².

L'insuffisance des dotations a handicapé les collectivités décentralisées de la ville de Djibouti dans l'exercice des quelques compétences qui leur ont été transférées. Ce même constat a été établi par ces autorités décentralisées qui ont insisté dans un rapport⁵³³ *sur le fait que la ville de Djibouti ne pourra valablement et concrètement les assumer, que si ceux-ci s'accompagnent d'un transfert équivalent de moyens humains et de ressources financières*. Ce problème d'insuffisance des moyens financiers ne s'arrête pas au niveau des collectivités décentralisées de la ville de Djibouti, mais se trouve aussi au niveau des régions.

B) L'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités régionales

La dotation accordée par l'Etat de Djibouti varie selon les collectivités régionales mais se caractérise dans son ensemble par son insuffisance⁵³⁴. Cette dotation s'élève dans la majorité des régions à la somme de treize millions quatre cent quarante cinq mille francs Djibouti (13 445 000 FDJ). A cette somme, il faut ajouter une somme de cinq millions de francs Djibouti, servant de dépenses d'investissement et utilisées le plus souvent par les collectivités pour l'achat d'un véhicule utilitaire.

La dotation accordée par l'Etat est insuffisante pour couvrir les besoins des collectivités régionales⁵³⁵. Le secrétaire exécutif (supprimé, en principe, depuis 2011) du conseil régional de Dikhil s'était déjà plaint dans l'introduction du budget prévisionnel pour l'année 2009 que la notification des crédits budgétaires ouverts pour la région de Dikhil pour l'année 2008 et s'intitulant « appui aux régions » s'est avéré très insuffisant⁵³⁶. Le secrétaire exécutif du conseil de Tadjourah avait lui aussi souligné le fait que le budget 2008 qui s'inscrit « appui aux régions » ne correspond pas aux besoins exacts du fonctionnement du conseil régional de Tadjourah⁵³⁷. Enfin, le secrétaire exécutif du conseil régional d'Ali sabieh avait déclaré dans l'introduction du budget prévisionnel pour l'année 2009 que la notification

⁵³² Les communes de Boulas et de Ras-Dika se sont vues refuser l'utilisation de cette somme pour l'achat d'un véhicule, tandis que la commune de Balbala a été autorisée à la faire.

⁵³³ Transfert de compétences entre l'Etat et la ville de Djibouti : état des lieux.

⁵³⁴ Voir les notifications adressées par la direction du budget aux différents conseils régionaux.

⁵³⁵ La nécessité de l'augmentation de la dotation accordée par l'Etat est la demande la plus courante formulée par les collectivités régionales lors de nos rencontres sur le terrain avec les élus locaux et notamment les exécutifs régionaux.

⁵³⁶ Budget prévisionnel du conseil régional de Dikhil.

⁵³⁷ Budget prévisionnel du conseil régional de Tadjourah pour l'année 2008.

des crédits budgétaire ouverts en notre égard n'a point été à la hauteur pour le fonctionnement de notre conseil régional⁵³⁸.

A l'instar des autorités décentralisées de la ville de Djibouti, l'insuffisance des dotations a également handicapé les collectivités régionales dans l'exercice des quelques compétences qui leur ont été transférées. A titre d'exemple, dans toutes les régions, les préfets ont transféré les compétences relatives au domaine de l'Etat civil, ainsi que la gestion de la voirie. Or, du fait de l'absence de moyens, les collectivités décentralisées ont abandonné la gestion de la voirie⁵³⁹ trop coûteuse pour se consacrer à l'Etat civil⁵⁴⁰.

Cette dotation accordée aux collectivités régionales contraste avec leurs plans d'investissements pluriannuels⁵⁴¹ qui prévoient une moyenne de plus de cent million de francs Djibouti (100 000 000), bien loin de treize millions quatre cent quarante cinq mille francs Djibouti (13 445 000 FDJ).

Pour l'ensemble des collectivités décentralisées du pays, il serait utile de mener une réflexion approfondie afin d'identifier les matières imposables en vue de la constitution d'une fiscalité adaptée en zone rurale, semi-rurale, urbaine ou semi-urbaine. Une politique fiscale menée par les collectivités prenant en considération « *les différents domaines d'intervention vis-à-vis du public (social, culturel...) avec leur impact en termes de service rendu, de tarif pratiqué, d'activité* »⁵⁴². La législation Djiboutienne accorde au développement local une dimension juridico-sociale, mais les communes et les régions doivent elles-mêmes assuré leur

⁵³⁸ Budget prévisionnel du conseil régional d'Ali sabieh pour l'année 2010.

⁵³⁹ Au niveau de la capitale, en matière de voirie, l'Etat a créé par une loi du 8 février 2007 un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dénommé « office de la voirie de Djibouti » et mis sous la tutelle de la ville de Djibouti. L'Office de la Voirie de Djibouti (OVD), dirigé par un directeur nommé en conseil des ministres, est chargé de la collecte, du ramassage, du traitement et de l'élimination (mise en décharge, incinération, etc. ...) des ordures ménagères. Il peut être également confié à l'OVD le ramassage, le transport et la destruction des déchets spécifiques. Il s'occupe de la propreté, de l'embellissement et de l'adressage de la ville de Djibouti. Il entretient les espaces verts, les ronds-points, les carrefours et les aires publiques de repos situés à Djibouti. L'Etat n'a pas prévu l'extension des compétences de l'OVD aux régions de l'intérieur du pays ; ce qui a pour conséquence une absence totale d'un service public de ramassage d'ordure ménagers dans lesdites collectivités.

⁵⁴⁰ L'exercice de l'Etat civil est aussi limité faute de moyen au chef lieu de chaque région et ne couvre pas les localités avoisinantes.

⁵⁴¹ Documents préparés par les collectivités décentralisées avec le soutien technique et financier du programme d'appui à la décentralisation et aux collectivités locales, financé par le Programmes des nations unis pour le développement, l'Union européenne, et le fond d'équipement des Nations Unies.

⁵⁴² René DEMESTERE, « Quelle démarche de pilotage pour une collectivité territoriale », Revue Française de Finance Publique, n° 53, 1996, p. 55.

budget de fonctionnement avec une panoplie de taxes⁵⁴³ qu'elles pourraient prélever et dont les contours seraient fixés par un nouveau texte.

C) La mise en place d'une fiscalité propre aux collectivités décentralisées

L'article 80 de la loi portant décentralisation et statut des régions de juillet 2002 a jeté, comme on l'a vu, les bases des ressources financières qui constituent le budget des collectivités décentralisées. Par ailleurs, l'article 5 alinéa 2 du décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales indique « *en attendant la mise en place d'une fiscalité locale qui sera effective en 2008, l'Etat mettra à la disposition des collectivités locales les ressources financières nécessaire à l'exercice des compétences qui leur seront transférées* ». Cette promesse étant non tenue, la gestion du financement des entités décentralisées nécessite une fiscalité locale particulière à la portée des nouvelles collectivités décentralisées et surtout facilement gérable par ces dernières.

La particularité des collectivités décentralisées Djiboutiennes est le caractère nouveau de leur mise en place mais aussi du manque d'infrastructure et des difficultés d'installations qu'elles ont affrontées à l'issue des élections de 2006.

Le caractère récent ou non de la décentralisation peut jouer un rôle important dans la mobilisation des ressources locales. Alors qu'une décentralisation bien enracinée et ancienne constitue probablement un facteur favorable à la mobilisation de ressources locales propres, le caractère récent de la création ou de la généralisation des collectivités décentralisées peut constituer un handicap pour la mobilisation de ressources locales propres⁵⁴⁴. A Djibouti, en raison de leur installation récente et des difficultés de leur mise en place, les collectivités décentralisées n'ont souvent pas pu offrir des biens publics locaux de manière importante et améliorer suffisamment la qualité de leur service public, afin de légitimer leurs actions auprès de la population locale.

Il existe communément trois procédures pour doter les collectivités décentralisées des ressources financières nécessaires à la couverture de leurs dépenses de fonctionnement :

- la première option est l'octroi direct des subventions budgétaires par l'Etat central

⁵⁴³ Atelier Régional sur la gestion des finances locales, Cotonou 12-15 décembre 2005, Revue africaine des finances locales, n° 8, décembre 2005, p. 22.

⁵⁴⁴ Gérard CHAMBAS, *ibid*, p.71.

- la deuxième possibilité est la création des ressources nouvelles
- enfin, la troisième procédure qui est la plus répandue de par le monde est la concession des taxes et des redevances existantes.

Ces trois procédures de financement sont prévues par le législateur Djiboutien dans les lois de décentralisation portant création des régions et des communes. En effet, les dispositions des articles 80 et 99 des ces lesdites lois indiquent que les budgets des collectivités décentralisées est composé :

- Des dotations et transferts de l'Etat
- Des ressources fiscales
- Des produits de l'exploitation des services et domaines
- Des taxes rémunératrices sur les services rendus
- Des participations des autres collectivités
- etc....

Il n'est pas exclu également comme prévu par les textes suscités de mettre en œuvre deux procédures d'une manière concomitante. Et la création d'une fiscalité locale à Djibouti peut être effectuée selon les deux modes suivants : à savoir la création des impôts ou taxes nouvelles et la rétrocession des droits fiscaux existants.

La création des taxes nouvelles devant servir des ressources financières aux collectivités décentralisées présente de difficultés majeures. La mise en place de ces taxes prendrait un laps de temps très important. En effet, il faudrait d'abord identifier la nature des activités auxquels ces taxes seraient appliquées. Il faudrait ensuite définir outre le fait générateur, le taux de l'impôt. Il faudrait enfin procéder à des simulations pour évaluer les produits de ces droits. La création de taxes nouvelles engendrera véritablement une augmentation de la pression fiscale. Ces impositions supplémentaires pouvant créer un mécontentement de la population qui serait de nature à compromettre la mise en œuvre concrète du processus de décentralisation. Par exemple, au Benin, les aménagements de la fiscalité locale propre mis en œuvre notamment à l'occasion de l'élargissement des compétences des compétences décentralisées ont fréquemment entraîné une rupture dans la pratique de fiscalité locale (forte augmentation d'impôts auparavant très faibles, taxation d'assiettes ayant longtemps échappé à toute charge de fiscalité locale) à l'origine d'un choc pour les contribuables qui ont émis de nombreuses réclamations.

Par ailleurs, il serait incohérent de demander aux contribuables de s'acquitter des droits complémentaires sur des services qui seront rendus demain par des collectivités décentralisées et sur lesquels ils sont déjà assujettis. En effet, les prestations relatives aux enlèvements des ordures ménagers, l'entretien des réseaux d'assainissement, l'occupation des places de marchés ou du domaine publics pour ne citer qu'elles sont déjà l'objet de taxation.

La rétrocession des taxes ou redevances à caractère fiscal ou non fiscal pour alimenter le budget des collectivités décentralisées constitue, en principe, la seule voie possible à Djibouti sur lequel pourrait se mettre en place un système de fiscalité locale. L'exemple de la patente et des impôts fonciers serait une illustration intéressante.

S'appliquant à toutes les activités professionnelles, la patente est un impôt local par excellence. Elle constitue également un baromètre du tissu fiscal. En effet, les droits de patente collectés traduisent le dynamisme économique de chaque région ou commune du pays. La seule difficulté qui se pose à Djibouti est que les droits de la patente comprennent également la taxation des importations. La patente d'importateur constitue la moitié des droits de la contribution des patentes. Les montants des importations sont communiqués chaque année par les services de douanes à ceux des impôts relevant du même ministère. Les collectivités décentralisées ne disposeraient pas en cas de transfert de la patente de tous les éléments actuels ou taxation. Pour contourner cette difficulté, deux solutions sont envisageables :

- séparer la patente d'activité et de la patente d'importation. Concéder la patente d'activité aux collectivités décentralisées tout en laissant la patente d'importation au sein de la fiscalité nationale.
- l'autre solution consiste à créer des centimes additionnels s'appliquant en sus de la patente et payés par tous les contribuables. Ces droits complémentaires peuvent aisément être concédés aux collectivités décentralisées. C'est cette deuxième option qu'ont choisi des pays comme le Gabon ou le Cameroun.

Concernant les impôts locaux, dans beaucoup de pays, ils relèvent de la fiscalité locale. A Djibouti, la concession des impôts fonciers aux collectivités décentralisées présentent des avantages certains. En effet, actuellement seuls les habitants situés dans la ville de Djibouti et dans le chef lieu de la région d'Arta sont assujettis. Concéder cet impôt aux collectivités décentralisées entraînerait l'imposition de l'ensemble des patrimoines

immobiliers du pays. Par ailleurs les impôts fonciers comprennent des droits fiscaux s'appliquant à certains services comme par exemple l'enlèvement des ordures ménagères ou l'assainissement dont les compétences sont transférées aux collectivités décentralisées. L'impôt foncier sur les propriétés bâties s'applique à la fois sur les immeubles loués et ceux occupés par leurs propriétaires à titre d'habitation principale ou secondaire. Cet impôt présente à la fois des caractéristiques d'un impôt sur les revenus car s'appliquant sur les loyers mais aussi d'un impôt patrimonial. Même si l'habitation ne génère aucun revenu, elle fait néanmoins l'objet d'une imposition. La solution consiste à l'éclatement de la taxe foncière sur les propriétés bâties par l'instauration de deux taxes à savoir l'impôt sur les revenus fonciers et la taxe d'habitation. La première pourrait demeurer au sein de la fiscalité nationale rejoignant la taxation des autres catégories de revenus (salariaux, commerciaux, industriels, libéraux) et la deuxième qui serait un impôt patrimonial serait due par tout propriétaire et servirait à financer les collectivités décentralisées. Cette taxe serait également étendue au propriétaire occupant des habitations en matériaux légers actuellement exonérés. Un taux plus modique serait prévu pour cette catégorie d'habitation.

Cette solution présente l'avantage d'une refonte du système fiscal et permettrait de mettre à la disposition des collectivités décentralisées des ressources financières importantes. Cette réforme est la condition nécessaire de mettre en place un système fiscal cohérent générateur des revenus pour l'Etat et pour les collectivités décentralisées notamment.

CONCLUSION GENERALE

Dans le cadre de cette présente thèse, qui est une première entreprise en droit public à Djibouti, notre intention était de vérifier si la décentralisation proclamée à Djibouti depuis juillet 2002⁵⁴⁵ s'incarnait dans la réalité. Pour ce faire, nous sommes partis de deux questions principales et de quatre postulats et hypothèses que nous nous sommes efforcés de vérifier. Ainsi, deux principales conclusions s'imposent :

- l'Etat doit clarifier sa position vis-à-vis de la décentralisation, car pour l'heure à Djibouti, la décentralisation n'est qu'une déconcentration qui revêt tous les apparts de la décentralisation. En effet, il n'y a pas de libre administration, il n'y a pas d'autonomie financière, il n'y a pas non plus de juge administratif. Par ailleurs, les garanties constitutionnelles et législatives de la libre administration ne peuvent être mises en œuvre, comme nous l'avons évoqué ;

- la décentralisation a été conçue sans prendre en compte les réalités locales, par conséquent, elle n'est pas applicable et reste une vie de l'esprit. En effet, comme le dit, R. LATOURNERIE, « *le droit n'a de valeur que par les possibilités d'applications pratiques qu'il comporte et en dehors desquelles il ne serait qu'un jeu d'esprit*⁵⁴⁶ ». Face à la décentralisation, des pratiques se développent, ces dernières pouvant être parfois plus importantes que la décentralisation elle-même. Le professeur E. LE ROY traduit bien cela en écrivant « *attention un droit peut en cacher un autre... comme un train, le droit peut circuler sur plusieurs voies, connoter plusieurs réalités et croiser d'autres manifestations de juridicité. Ainsi, son contenu caché peut se révéler plus important que sa teneur apparente*⁵⁴⁷ ».

La République de Djibouti s'est lancée dans un programme ambitieux de décentralisation territoriale dont les résultats paraissent très mitigés. Malgré les différentes réformes, le processus de décentralisation territoriale n'a pas permis à Djibouti de rapprocher les politiques des citoyens et n'a pas atteint les objectifs escomptés en raison de l'inertie et de la complexité du système politique et de la faible responsabilisation des collectivités locales.

⁵⁴⁵ Date de promulgation de la première loi portant décentralisation et statut des régions.

⁵⁴⁶ Latounerie R, sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?, E.D.E.C, 1960, p.93 et ss.

⁵⁴⁷ E. LE ROY, le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du droit, p.393.

La décentralisation n'a pas encore conduit à « *un nouveau mode de partage du pouvoir entre l'État et les acteurs locaux* »⁵⁴⁸. Les objectifs de la décentralisation ne sont pas atteints comme ceux « *d'aérer le pouvoir, de réaliser les conditions techniques d'une gouvernance administrative plus performante au moyen d'aménagement de mécanismes de légitimité et de responsabilité locales* »⁵⁴⁹. La mission de stabilisation et de clarification du partage de compétences entre l'État et des collectivités locales n'est pas suffisamment au diapason des réalités et l'État continue à transférer la gestion des compétences sans transférer l'ensemble des responsabilités et moyens qui y sont liés. La décentralisation est par conséquent, un des moyens pour l'État de se décharger financièrement de certaines missions.

La forte participation aux dernières élections locales où une liste indépendante issue d'un mouvement associative avait battu la coalition des partis politiques au pouvoir depuis l'indépendance en 1997 peut être interprétée comme une volonté du gouvernement de rompre avec la politique du premier mandat et de relancer la décentralisation sur des nouvelles bases notamment dans la capitale. Le gouvernement avait organisé les assises nationales de la décentralisation de mai 2012 sur le modèle à moindre échelle des « *Assises de la décentralisation* » inaugurant l'Acte II de la décentralisation en France (3 juillet 2002 Déclaration de politique générale du Premier ministre et 3 février 2003 Synthèse nationale des libertés locales)⁵⁵⁰. L'application des conclusions et recommandations de ces journées est très attendue par les collectivités décentralisées.

La Constitution amendée en 2010, consacre le principe de la libre administration des collectivités locales et le classe au rang de « *liberté fondamentale* »⁵⁵¹. L'organisation de l'administration locale est déterminée par la Constitution, les lois, décrets... Cet édifice juridique de la décentralisation a eu des conséquences sur les collectivités locales dans le sens de leur musellement contrairement à la libre administration déclarée.

⁵⁴⁸ Charles Nach Mback, op. cit., p. 32.

⁵⁴⁹ Médé NICAISE, « L'autonomie retenue, Etude sur le principe de libre administration des collectivités territoriales en Afrique de l'Ouest francophone », in RJP, n° 2, 2008, p. 192.

⁵⁵⁰ Christine MARZELIER, Décentralisation acte II : chronique des assises des libertés locales, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 5.

⁵⁵¹ Tribunal des Conflits 19 novembre 2007, AJDA, 2007, p. 2231. Décision n°4/C/2001 du Conseil constitutionnel sénégalais, en date du 11 décembre 2001.

La construction juridique des collectivités locales, repose sur la libre administration, cette notion ouvre des espaces de démocratie, avec la participation à la gestion des affaires locales. La décentralisation est ainsi un vecteur de modernisation, un approfondissement de la démocratie et une base de développement⁵⁵². Elle est théoriquement pour les populations le moyen d'apprentissage des mécanismes de concertation, de libre discussion, de décision collective et de les mettre en œuvre. Mais ces exercices ne sont pas effectifs à Djibouti malgré la volonté conjuguée avec méfiance des autorités.

La collectivité locale regroupe les habitants d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la Nation. La décentralisation met « *l'accent sur la gestion des ressources humaines, la transformation des méthodes de gestion, la responsabilisation (...) face au service public, ainsi que la transformation des relations entre l'administration et les administrés* »⁵⁵³. La répartition des tâches pour promouvoir les collectivités locales dans un esprit de décentralisation a pour but de combattre les « *attitudes négativistes* »⁵⁵⁴ des agents de l'administration qui persistent. Pour réussir, la décentralisation a besoin d'un engagement approfondi des autorités centrales, ce qui n'est pas le cas de la république de Djibouti. Là, on a oscillé entre la décentralisation et le contrôle centralisé, elle n'a pas corrigé les pesanteurs des appareils de l'État et l'immobilisme des autorités administratives centrales peu empressées à se laisser déposséder de leurs pouvoirs. En outre, l'action gouvernementale en matière de décentralisation est marquée par la lenteur d'une intégration progressive des collectivités locales dans l'espace économique-social national.

Les expériences sur le terrain démontrent qu'un changement dans la politique de gouvernance locale n'impliquant pas les populations locales (dans leurs diversités, leurs traditions, leurs cultures, leurs créativités...) ⁵⁵⁵ débouchera sur un échec. Pour cette raison, il serait bien de dresser une décentralisation assurant la participation effective de l'ensemble des composantes de la Nation à la vie publique. Cette participation à travers la décentralisation «

⁵⁵² Doudou SIDIBE, *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 15.

⁵⁵³ Albert M'PAKA, *Démocratie et administration au Congo-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 18.

⁵⁵⁴ Abdallah JAMOSSI, *Déserts d'avatars*, Paris, Book on Demand, 2008, p. 65.

⁵⁵⁵ Barbara CUFFINI-VALERO, « Des budgets participatifs pour mieux associer les minorités », in *Territoires*, n° 493, décembre 2008, p. 39.

engage l'individu et son particularisme dans un ensemble bien plus vaste que sa sphère strictement individuelle »⁵⁵⁶ pour accompagner le développement et sa planification.

La planification locale de développement (planification urbaine, aménagement rural, planification régionale,...) se heurte souvent à l'existence d'un niveau supérieur de planification du développement (niveau national). Le caractère local de la planification a besoin de la diversification de l'espace concerné pour une mise en cohérence des actions entreprises. La planification locale de développement n'a pas permis l'articulation et la synthèse entre l'approche nationale de développement et celle territoriale. La république de Djibouti semble être à la recherche d'une nouvelle stratégie de développement après les échecs successifs des PAS. Les autorités ont adopté l'initiative de développement social (INDS) en 2007.

Dans la nouvelles stratégie, l'échelle locale paraît être le point d'appui privilégié des nouvelles voies de développement afin de permettre d'identifier et de mettre en valeur les importantes ressources locales pour contribuer au développement harmonieux et durable local voire national⁵⁵⁷. Les plans locaux de développement ont une importance telle pour le développement national, qu'ils vont recouper les objectifs et les moyens du plan national, comme dans les régions « *d'implantation de pôles de développement* »⁵⁵⁸. Le succès de cette politique est tributaire de l'intensité de la décentralisation suivant le degré de prise en main par les autorités locales des destinées des projets. La délocalisation de la planification passe incontestablement par la décentralisation administrative⁵⁵⁹. La prise en charge par les élus locaux de toutes les phases de programmation locale, favorise la prise de conscience d'un pouvoir local réel. Le cadre légal de la décentralisation prévoit une compétence générale des collectivités dans les affaires locales (équipement, animation,...) et cette prérogative contribue au développement de la planification à l'échelon local. Mais, les collectivités locales Djiboutiennes connaissent une autonomie restreinte due à une forte tutelle (MID, MF)

⁵⁵⁶ Romélien COLAVITTI, « La participation à la vie publique dans les sociétés multiculturelles », in L'Observateur des Nations Unies, vol 23, n° 2, 2007, p. 153.

⁵⁵⁷ Dédéou TRAORE, « Décentralisation et appui technique aux collectivités du Mali », in Jean Lapèze (sous dir.), Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 225.

⁵⁵⁸ Jacques BUGNICOURT, « Illusions et réalités de la région et du développement régional en Afrique », in RTM, volume 19, n° 73, 1978, p. 135.

⁵⁵⁹ Jean-Claude EKO'O AKOUAFANE, La décentralisation administrative au Cameroun, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 253.

associée à un manque de ressources financières⁵⁶⁰ et humaine. De fortes contraintes pèsent sur les ressources des collectivités locales et réduisent par conséquent, leurs marges de manœuvre et le recours à l'endettement est très tout simplement inexistant voire impossible⁵⁶¹.

La politique de décentralisation, après moins d'une décennie, apparaît comme une nouveauté dans l'histoire administrative postcoloniale de la république de Djibouti. Elle n'a pas entraîné un élan négatif vers la division ou le schisme du territoire et su préserver l'unité nationale. Mais le système administratif Djiboutien, essentiellement calqué sur celui de la France, n'a pas perdu sa verticalité et l'action publique locale reste très inspirée et orientée par l'État et « *il appartient aux pouvoirs publics de s'impliquer concrètement dans la décentralisation qu'ils se sont eux-mêmes engagés à promouvoir, en transférant aux collectivités locales une partie du pouvoir, des compétences, et des ressources nationales* »⁵⁶². Il est unanimement admis en république de Djibouti que la décentralisation territoriale n'a pas permis d'impulser une dynamique locale responsabilisant les acteurs locaux dans la conduite des affaires locales. Pourtant, cette politique embryonnaire de décentralisation est appelée à se poursuivre dans un contexte africain dans lequel pour certains pays, « *ce qui a été réalisé en matière de développement et de gouvernance locale pendant moins d'une décennie par les collectivités territoriales ne l'a pas été par l'État au cours de plusieurs décennies d'indépendance* »⁵⁶³. La décentralisation est un des piliers importants des réformes institutionnelles de l'État et un outil de démocratisation, de développement et de "bonne gouvernance".

Les collectivités décentralisées à Djibouti sont devenues tributaires des réformes de l'État. Après 2002, avec la mise en place du multipartisme politique intégral, l'émergence des collectivités locales n'a pas été du goût de l'administration déconcentrée où des administrateurs véreux voient leur échapper un certain nombre de privilèges et de pouvoirs. Ainsi, en l'état, l'administration (centrale ou déconcentrée) fait office de principal blocage à la décentralisation qui « *est un rempart contre l'autoritarisme de la technocratie et un dérivatif à la monotonie du centralisme* »⁵⁶⁴. La centralisation du pouvoir en république de

⁵⁶⁰ AFD, Financer les investissements des villes des pays en développement, 2005, p. 33.

⁵⁶¹ « Les obstacles de l'accès des collectivités locales à l'emprunt », Revue Africaines des Finances Locales, n° spécial, PDM, juin 2008, p. 61.

⁵⁶² Gabriel NYASSOGBO, « Développement local, villes secondaires et décentralisation au Togo » in Monique Bertrand et Alain Dubresson (éds), Petites et moyennes villes d'Afrique noire, Paris, Karthala, 1997, p. 107.

⁵⁶³ Dédéou TRAORE, « Décentralisation et appui technique aux collectivités du Mali », op.cit., p. 225.

⁵⁶⁴ Guinée : L'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de décembre 2003, Actes des Colloques des 21 novembre 2003 et 17 mars 2004, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 72.

Djibouti depuis l'Indépendance a engendré le cloisonnement des populations et la décentralisation qui devrait y mettre un terme a échoué.

L'état des lieux, les contraintes nous amènent à émettre des pistes des recommandations notamment sur le plan juridique. Comme nous l'avons souligné, il n'y a pas de texte précis sur l'application concrète du décret relatif au partage de compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées. Situation d'autant plus accentuée qu'il n'y a pas de code des collectivités territoriales, mais seulement les textes des lois portant décentralisation, ainsi que des textes antérieurs non abrogés et non contraire à la législation en vigueur. Pour l'instant, dans la pratique, toutes les affaires se règlent d'un point de vue purement circonstanciel. Le droit et les textes devraient en principe guider l'action des collectivités décentralisées et de l'Etat afin d'éviter la politisation excessive de l'administration locale, déconcentrée et centrale. Comme ce n'est pas le cas, cela entraîne une banalisation du droit⁵⁶⁵ dans la gestion des affaires locales, et une organisation qui ne favorise pas le développement des collectivités décentralisées. Elaborer un code de collectivités décentralisées permettrait de mieux organiser les règles du jeu pour les instances locales (organes délibérants et exécutifs locaux), tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'article 86 de la constitution fait de la libre administration des collectivités décentralisées, un principe d'ordre constitutionnel.

Comblé ce vide juridique permettrait de mieux appréhender les missions, fonctions et mode de fonctionnement des collectivités décentralisées par tous (organes des collectivités décentralisées, administration, Etat, citoyens, partenaires...) et cela favoriserait l'émergence d'un véritable droit des collectivités, ainsi qu'une jurisprudence Djiboutienne en la matière. Parmi les nombreux textes législatifs et réglementaires qui auraient pu être pris depuis 2002, et qui ne le sont pas encore, nous pouvons citer :

- la loi portant régime financier des collectivités décentralisées ;
- la loi portant statut des agents des collectivités décentralisées ;
- la loi sur l'intercommunalité ;
- la loi portant réorganisation de l'administration territoriale ;

⁵⁶⁵ En ce qui concerne les quelques textes éparses et non précis. Pour mettre fin à cette situation, nous avons élaboré un livre sur le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation en république de Djibouti. Composé de huit (de l'élection aux compétences des élus en passant par le fonctionnement des collectivités décentralisées) il aura pour ambition d'aider les élus dans leurs tâches administratives quotidiennes.

- la loi sur l'organisation et le fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités décentralisées ;
- le code de passation des marchés publics des collectivités décentralisées ;
- les décrets d'application des lois portant décentralisation ;
- le décret portant organisation de la coopération décentralisée ;
- le décret organisant l'exercice du contrôle de légalité.

L'absence de tous ces textes ne peut que nous interpeller, et nous nous interrogeons alors sur la véritable intention du législateur et de l'Etat. La gouvernance territoriale pour la participation des populations s'appuie principalement sur les collectivités décentralisées à travers un cadre juridique pertinent et ne peut pas se développer sans l'abandon partiel de la centralisation du pouvoir. La non prise en compte de ces recommandations risque d'aboutir à une décentralisation à l'image du « tigre de papier ».

ANNEXES

ANNEXE 1 : Loi n°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions du 7 juillet 2002 (version prenant en compte des modifications introduites pas les lois de 2006 et 2011)

ANNEXE 2 : Loi n°122/AN/05/5èmeL portant sur le statut de la Ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005 modifié par la Loi n°149/AN/11/6ème L du 8 décembre 2011.

ANNEXE 3 : Décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux Pouvoirs des Préfets du 3 mai 2007.

ANNEXE 4 : Décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales du 3 mai 2007.

ANNEXE 5 : Arrêté n°2007-0432/PR/MID portant création d'un Comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales du 3 mai 2007.

ANNEXE 6 : Loi n°192/AN/02/4ème L Instituant le système de quota dans les fonctions Electives et dans l'Administration de l'Etat du 13 novembre 2002.

ANNEXE 7 : Décret n°2002-0170/PRE fixant les Conditions de Recrutements du Personnel de l'État du 26 aout 2002.

ANNEXE 8 : Arrêté n°2003-0278/PR/MID portant création d'un nouveau arrondissement et délimitant les circonscriptions administratives du 9 avril 2003.

ANNEXE 9 : Loi n°56/AN/09/6ème L portant création d'un tribunal Administratif du 19 juillet 2009.

ANNEXE 10 : Décret n°2012-221/PR/MI fixant les indemnités allouées aux Représentants des élus locaux du 10 octobre 2012.

ANNEXE I :

Loi n°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et Statut des Régions du 7 juillet 2002 (version prenant en compte des modifications introduites pas les lois de 2006 et 2011)

Article 1er : Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du Territoire, il est créé en République de Djibouti des Collectivités Territoriales dénommées : la Région et la commune.

La région est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par l'intermédiaire des Conseils élus au suffrage universel direct, dans les conditions fixées par la loi.

Elles concourent avec l'Etat, à l'Administration et à l'Aménagement du Territoire, au développement économique, social, sanitaire, scientifique et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie conformément aux compétences et aux ressources qui leur sont attribuées par la loi.

Article 2 : Il est créé en République de Djibouti cinq collectivités territoriales régionales dénommées : Régions d'Arta, d'Ali Sabieh, de Dikhil, d'Obock et de Tadjourah dotées de la personnalité morale, de droit public et de l'autonomie financière.

Article 3 : La loi portant création et organisation des communes sera élaborée avec la collaboration des institutions régionales (Assemblée et Exécutif) et sera promulguée ultérieurement.

TITRE I

DISPOSITIONS GENERALES RELATIVES AU STATUT DES REGIONS

Article 4 : Les régions constituent des collectivités décentralisées dont les limites territoriales sont fixées par un arrêté pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Les régions de Tadjourah, d'Obock, d'Ali-Sabieh, de Dikhil et d'Arta, dans leurs limites territoriales, ne comprennent pas Djibouti Ville qui fera l'objet d'un statut spécial dont les dispositions seront fixées par une loi.

Article 5 : Le siège de chaque collectivité régionale est situé au Chef lieu de la région. Le Chef lieu de la région d'Arta est Arta.

Les collectivités régionales siègent dans des locaux qui leur appartiennent après cession par l'Etat et disposent de leurs propres personnels.

Dans les trois mois qui suivront les élections régionales, un décret précisera un calendrier pour l'installation et la mise en place effective des collectivités régionales élues ainsi que pour les transferts de compétences qui leur sont dévolues par la loi.

TITRE II

LES INSTITUTIONS REGIONALES

Chapitre 1er

Le conseil régional

Section 1 : Election, Suspension, Dissolution et Démission des Membres du Conseil Régional

Article 6 : Chaque collectivité régionale est composée d'un conseil régional représentant la région et d'un Exécutif régional élu par l'Assemblée. L'Exécutif régional est composé d'un Secrétaire Exécutif et de son Secrétariat chargé de mettre en œuvre les délibérations du conseil régional devant lequel il est responsable. Celui-ci peut mettre fin à ses fonctions par une motion de censure.

Article 7 : Le Conseil régional, composé de conseillères et de conseillers régionaux élus, est l'organe chargé de formuler les politiques et d'agir comme un corps délibérant au niveau de la région.

Le conseil élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires.

Article 8 : Chaque région forme une circonscription électorale unique.

Article 9 : La composition du conseil régional de chaque collectivité régionale est déterminée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales telles qu'elles ont été arrêtées après révision connue des listes électorales.

Le nombre de membres de chaque conseil régional est calculé sur la base d'un élu pour mille (1000) électeurs inscrits, ce nombre arrondi le cas échéant à l'entier supérieur est indiqué par le décret portant convocation des électeurs qui doit être publié quarante (40) jours au moins avant le jour du scrutin.

Article 10 : Les membres des conseils régionaux sont élus au suffrage universel direct et au scrutin de listes à deux tours, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans panachage ni vote préférentiel.

Le conseil régional est composé de neuf (9) élus au minimum.

Article 11 : Au premier tour du scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant à l'entier supérieur.

Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre toutes les listes qui ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés.

L'élection est acquise dès le 1er tour si le nombre de suffrages exprimés en faveur de la liste majoritaire est supérieur ou égal à 25 % des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Région.

Article 12 : Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrage. En cas d'égalité de suffrage, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur la liste.

Article 13 : Lorsqu'il est nécessaire de procéder à un 2ème tour pour l'élection des membres du conseil régional, celui-ci doit se dérouler la 3ème semaine (vendredi) suivante.

Article 14 : Seules les listes ayant obtenu au 1er tour un nombre de suffrage au moins égal à 10% du total des suffrages exprimés, peuvent se présenter au second tour. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre les candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserves que celles-ci ne se représentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5% des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre des candidats peut également être modifié.

Article 15 : Les candidats ayant figuré sur une même liste au 1er tour, ne peuvent figurer au second tour que sur une même autre liste restée en lice. Le choix de la liste sur laquelle ils sont inscrits au second tour est notifié au Ministère de l'Intérieur ou à l'Autorité Déléguée à cet effet, par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour.

Article 16 : Le mandat des membres du conseil régional est incompatible avec l'exercice de celui de Député à l'Assemblée nationale et les fonctions de Ministre.

Le mandat des membres du conseil régional est également incompatible avec les fonctions d'agents de concessionnaires de services de cette circonscription ou de Président du Conseil d'Administration d'une société d'économie mixte dans laquelle celle-ci détiendrait plus de 30% du capital».

Article 17 : Est éligible au Conseil Régional tout citoyen djiboutien âgé de 23 ans révolus au jour du scrutin, jouissant de ces droits civique et politiques,

Sont inéligibles conseillers régionaux :

* Les individus déchus de leur droit civique et politique

* Les incapables majeurs

* Ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour détournement des deniers publics

* Ceux qui se trouvent dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévu par la présente Loi.

Article 18 : Tout membre d'un conseil régional qui, après son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés ci-dessus, dispose d'un délai d'un (1) mois pour déclarer son option. A défaut d'option à l'issue de ce délai, il est déclaré démissionnaire par décret du Président de la République soit d'office, soit à la demande du Président du conseil régional, soit sur la réclamation de tout électeur de la Région dans les quinze (15) jours de la demande.

Les réclamations contre ce décret ou contre un refus de se prononcer, sont portées dans les dix (10) jours devant le Conseil Constitutionnel qui doit trancher dans le mois qui suit sa saisine.

Article 19 : Une déclaration de candidature est obligatoire. La déclaration de candidature consiste en un dépôt d'une liste des candidats portant autant des noms qu'il y a des sièges à pourvoir auprès du représentant de l'Etat : chaque liste doit contenir une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalent à au moins 10% des sièges à pourvoir.

Pour la première élection d'un conseil régional, ce dépôt de liste s'effectuera provisoirement auprès du Ministère chargé de la Décentralisation et du Représentant de l'Etat.

Le simple dépôt vaudra candidature et aucune liste ne pourra être rejetée sans motif sérieux. Nul ne peut être candidat simultanément sur plus d'une liste.

Article 20 : La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par la personne placée en tête de celle-ci ou par son mandataire désigné. Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :

1. le titre de la liste présentée ou la dénomination du parti politique ou de la coalition des partis politiques ;

2. la couleur et, éventuellement, le sigle et le symbole choisis ;

3. les noms, date et lieu de naissance, domicile et profession de chaque candidat.

Doivent être annexées à la déclaration de candidat :

- une déclaration nominative de candidature datée, signée et rédigée sur papier libre ;
- une photocopie de la carte d'identité ou de l'attestation en tenant lieu ;
- un certificat de résidence attestant que l'intéressé est domicilié dans la collectivité régionale dans laquelle il se présente ;
- un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois (3) mois.

Article 21 : Le responsable de chaque liste ou mandataire doit verser auprès du Trésor Public pour le compte de la Région concernée un cautionnement de 250 000 fdj. Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Tout cautionnement non réclamé dans le délai d'un an à compter de son dépôt, est prescrit et acquis par le Trésor Public pour la Région concernée. Il sera porté aux recettes du budget de la Région concernée.

Article 22 : Les déclarations de candidatures sont déposées au plus tard à Midi le 5ème Samedi qui précède le scrutin. Il en est donné récépissé provisoire.

Elles sont enregistrées au vu du récépissé du versement du cautionnement si les conditions prévues pour les candidatures sont remplies. Un récépissé définitif est délivré après enregistrement et au plus tard le 20ème jour qui précède le scrutin.

Le refus d'enregistrement d'une déclaration de candidature est motivé sous peine de nullité.

En cas de second tour, les déclarations de candidatures sont déposées au plus tard à 12 heures le second samedi qui précède le scrutin.

Les listes peuvent être présentées par les partis politiques régulièrement constitués ou par des candidats indépendants issus de la société civile

Article 23 : A compter de la notification d'un refus d'enregistrement dûment motivé d'une liste, les responsables de ladite liste disposent de quarante huit (48) heures pour contester ce refus devant la section du Conseil du contentieux administratif. Celle-ci doit statuer dans les trois (3) jours. Faute d'une décision dans ce délai, la déclaration de candidature doit être enregistrée.

La décision du conseil du contentieux administratif ne peut être contestée que devant la Cour Suprême qui doit statuer dans les trois (3) jours».

Article 24 : Aucun retrait de candidature n'est accepté après le dépôt de la liste de candidats. Il n'est pas pourvu au remplacement d'un candidat décédé après le dépôt de la liste de candidats. Les retraits de listes complètes qui interviennent au plus tard à 12 heures le 4ème Samedi précédant le scrutin, sont enregistrés. Ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste. Le cautionnement est remboursé sur présentation de l'accusé de réception de la déclaration de retrait.

Article 25 : La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième samedi à zéro heure qui précède le jour du scrutin et prend fin le jeudi précédant le scrutin à 0 heure.

Article 26 : Pendant la campagne électorale, les candidats peuvent à leurs frais apposer des affiches à des emplacements réservés à cet effet et organiser des réunions publiques.

Dans le strict respect de transparence et d'égalité entre les candidats, l'Etat prend à sa charge les dépenses de propagande et des opérations de vote notamment :

- * L'impression de bulletins de vote
- * L'impression et la distribution des professions de foi de chaque liste de candidats
- * L'impression et l'affichage d'un placard de 549 mm x 847 mm
- * L'installation des panneaux d'affichages

Les dépenses engagées par l'Etat sont rendues publiques par insertion au Journal Officiel. Le service public de télévision et de radiodiffusion répartit entre les listes de candidats un temps d'antenne d'une durée de trois heures à la télévision et de cinq heures à la radio. Les horaires d'émissions et les modalités de leurs organisations sont arrêtés par le Conseil Constitutionnel.

Article 27 : A chaque scrutin régional, il est institué une commission électorale régionale indépendante. Cette commission est chargée :

- d'assister les Représentants de l'État dans ses tâches de contrôle de la régularité des listes électorales,
- de veiller à la régularité de la composition des bureaux de vote ainsi qu'à celle des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats et listes en présence le libre exercice de leur droit.

A cette fin, la commission procède à tous les contrôles et vérifications utiles. Elle a accès à tout moment aux bureaux de vote et peut exiger l'inscription de toutes observations au procès verbal. Les autorités qualifiées, pour établir les procurations de vote, et les présidents des bureaux de vote sont tenus de fournir à la commission, sur sa demande, tous les renseignements et de lui communiquer tous les documents nécessaires à l'exercice de sa mission.

A l'issue du scrutin, cette commission établit un rapport sur ses activités et sur les conditions de déroulement de la campagne électorale et des opérations de vote. Ce rapport est adressé au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et au Conseil Constitutionnel dans les quatre (4) jours qui suivent le scrutin

Article 28 : Les résultats de chaque bureau de vote sont rendus publics dès l'achèvement du dépouillement par affichage par le Président à la porte du bureau de vote.

Toutes les opérations de dépouillement s'effectuent en public, portes et fenêtres du bureau de votes ouvertes, permettant aux électeurs accès, observation et pointages libres.

Les procès verbaux de chaque bureau de vote sont transmis immédiatement au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation qui proclame provisoirement le résultat des élections et transmet un exemplaire du procès-verbal général des opérations de vote au Conseil Constitutionnel ainsi qu'à la Commission électorale régionale indépendante.

Toutefois, lorsque la commission de contrôle des opérations électorales visée ci-dessus signale dans son rapport des irrégularités graves et de nature à enlever toute crédibilité aux élections dans une collectivité régionale, le Ministre de l'Intérieur peut refuser de proclamer les résultats de la collectivité régionale concernée.

Dans ce cas, il saisit immédiatement le Conseil Constitutionnel qui doit se prononcer sur la régularité des élections dans les 15 jours qui suivent la date du scrutin.

Article 29 : Tout électeur peut tenter un recours sur la régularité des opérations électorales d'une région dans un délai de 15 jours à compter de la date de la proclamation officielle du résultat du scrutin. Le recours est porté devant le Conseil Constitutionnel dans les vingt (20) jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Le Conseil Constitutionnel est saisi par une requête écrite adressée à son secrétariat qui délivre un récépissé et la transmet immédiatement au Conseil Constitutionnel.

La requête doit contenir les noms, prénoms et qualité de requérant, les noms et prénoms des élus dont l'élection est contestée et les moyens d'annulation invoqués.

Le Conseil Constitutionnel peut rejeter par décision motivée, les requêtes jugées irrecevables. S'il les prend en considération, il prononce une décision motivée en droit et en fait dans un délai de deux mois à compter de sa saisine.

Dans tous les cas, sa décision est notifiée au Président du conseil régional et aux personnes intéressées.

Article 30 : L'annulation des élections peut concerner un ou plusieurs élus ou porter sur l'ensemble des candidats d'une liste. Dans le cas où elle porterait sur l'ensemble des candidats élus, des nouvelles élections doivent être organisées dans les trois (3) mois qui suivent la décision d'annulation.

Article 31 : Les Conseillers Régionaux sont élus pour cinq (5) ans. Les élus sortants sont rééligibles. Sauf cas de dissolution, les élections régionales ont lieu dans les trente (30) jours qui précèdent l'expiration de la cinquième année après la date du dernier scrutin de renouvellement général des Conseillers Régionaux.

Toutefois, un décret présidentiel peut abrégé ou proroger le mandat d'un conseil régional afin de faire coïncider son renouvellement avec la date du renouvellement général des conseillers régionaux.

Article 32 : Le Conseil régional donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription.

Il gère de manière autonome sur délégation du conseil régional :

- les équipements sociaux, culturels et sportifs de la circonscription,
- les marchés publics,
- la voirie,
- occupation du domaine public,
- autorisation provisoire des parcelles de terrains, etc.

Le pouvoir de chaque Conseiller régional expire lors de la première réunion qui suit chaque renouvellement.

Article 33 : Les postes des membres d'un conseil régional sont déclarés vacants en cas de décès, démission, perte de droit civique, ou lorsque les intéressés se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité visés par la loi.

La démission résulte d'une déclaration écrite adressée au Président du conseil régional et notifiée par l'intéressé au Représentant de l'Etat. Elle ne devient effective qu'un (1) mois après cette notification si le démissionnaire n'est pas revenu sur sa décision entre temps par lettre recommandée avec accusé de réception adressée au Président du conseil régional et au représentant de l'Etat.

La perte des droits civiques résulte d'une décision de justice définitive. Elle peut être invoquée par tout électeur de la collectivité régionale ou par le Ministère public auprès de la juridiction qui a prononcé ladite condamnation.

Article 34 : Le poste d'un membre d'un Conseil est déclaré vacant en cas de décès, démission, perte de droits civiques ou lorsque l'intéressé se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité visés par la présente loi.

La démission résulte d'une déclaration écrite adressée au Président du conseil et notifiée par l'intéressé au Représentant de l'Etat.

Elle ne devient effective qu'un (1) mois après cette notification si le démissionnaire n'est pas revenu sur sa décision entre temps par lettre recommandée avec accusé de réception adressée au Président du conseil. La perte des droits civiques résulte d'une décision de justice définitive. Elle peut être invoquée par tout électeur de la circonscription ou par le Ministère public auprès de la juridiction qui a prononcé ladite condamnation.

La décision de constatation de la vacance du poste de Conseiller désigne le cas échéant le candidat de sa liste venant immédiatement après le dernier élu.

Article 35 : Lorsque le fonctionnement d'un conseil régional se révèle impossible, celui-ci peut être dissout par décret motivé du Président de la République pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre en charge de la décentralisation préalablement saisi par le Président du conseil Régional ou par le représentant de l'Etat.

Article 36 : En cas de dissolution d'un Conseil Régional, ou de la démission de tous les membres en exercice ou en cas d'annulation définitive de l'élection de tous ses membres, des nouvelles élections sont organisées dans les trois mois qui suivent la dissolution, sauf lorsque le renouvellement général du Conseil est prévu dans les six mois qui suivent.

La nouvelle élection intervient selon la procédure prévue aux articles 21 et suivants de la présente loi.

Si une démission de tous les membres intervient dans la période de six mois précédant le renouvellement général des conseils régionaux une délégation spéciale est mise en place par décret présidentiel pour gérer les affaires courantes, prendre des mesures conservatoires et la recherche des solutions aux affaires dont l'urgence est avérée.

Aucun membre du Conseil Régional dissout ne peut faire partie de la délégation spéciale.

Cette délégation, présidée par le représentant de l'Etat, ne peut

- aliéner ou échanger des propriétés de la région ;
- augmenter l'effectif budgétaire ;
- créer des services publics ;
- voter des emprunts.

Section 2 : Fonctionnement du conseil régional

Article 37 : Le Conseil Régional par ses délibérations et le Président du Conseil par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région.

Au niveau du Conseil Régional, l'ordre de préséance protocolaire s'établit comme suit :

1. le président ;
2. le vice-président ;
3. les autres membres du bureau ;
4. le reste des conseillers régionaux suivant l'ancienneté dans la fonction et à égalité suivant l'âge.

Article 38 : Le Président est élu par les membres du conseil régional, lors de sa première réunion. Le conseil régional présidée par son doyen d'âge, les deux plus jeunes membres faisant fonction de secrétaires, élit le Président du conseil au scrutin secret à la majorité absolue des membres de l'Assemblée présents, et ce, en conformité des dispositions de l'article 46 de la présente Loi. Si cette élection n'est pas acquise après les deux premiers tours du scrutin, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de voix, l'élection est acquise au bénéfice du candidat le plus âgé. Le Bureau est composé de quatre à neuf membres y compris le Président.

Le nombre des membres du Bureau est arrêté par le conseil régional lors de la première réunion qui suit l'élection de l'Assemblée.

Le Président du conseil régional est élu pour la durée du mandat de l'Assemblée qui est habituellement de 5 ans.

Article 39 : Immédiatement après l'élection du Président et sous sa présidence, l'assemblée arrête la composition de son bureau ainsi que le nombre de postes de vice-présidents sans que celui-ci puisse être supérieur au tiers des membres du bureau.

L'élection des membres du Bureau a lieu dans l'ordre aux mêmes conditions que l'élection du Président.

Nul ne peut être Président ou Vice-Président du conseil régional s'il n'est pas âgé de trente cinq (35) ans.

Les membres d'un conseil régional ne peuvent être élus au bureau lorsqu'ils sont agents salariés du Président de cette Assemblée.

En cas d'absence, de démission, de suspension, de décès, d'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou inéligibilités ou tout autre empêchement, le Président de l'Assemblée est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par le 1er vice Président. Toutefois, en cas de destitution, de démission ou de décès du Président de l'Assemblée, celle-ci doit être convoquée par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation pour élire un nouveau Président dans un délai d'un mois.

Les autres membres du Bureau permanent du conseil régional sont renouvelés chaque année lors de la réunion de l'assemblée au cours de laquelle est examiné le compte administratif du Secrétaire Exécutif Régional.

Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le Président et les autres membres du Bureau permanent du conseil régional ont cessé leurs fonctions, l'assemblée est convoquée par le Ministre en charge de la décentralisation dans les quinze jours pour procéder à leur remplacement.

Les démissions du Président et des membres du Bureau permanent sont adressées au Conseil Constitutionnel par le Commissaire de la République après information du Secrétaire Exécutif Régional. Elles deviennent définitives quinze jours après leur réception par le Conseil Constitutionnel lorsqu'elles n'ont pas été dénoncées par les intéressés dans ce délai.

Ceux-ci continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs respectifs.

Article 40 : Il est créé par décret, auprès du Conseil régional, un Conseil Economique et Social, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus

locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le Président de la République. Le Conseil Economique et Social donne son avis sur toute matière soit sur saisine du Président du Conseil Régional soit de sa propre initiative, soit à la demande du 1/3 des membres du Conseil régional. Il est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, les plans de développement et d'aménagement régionaux, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes interrégionales.

Le Comité économique et social peut, en outre, donner son avis sur toute autre matière dont il est saisi. Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, le Président du Conseil Régional étant dûment représenté. Les membres du Comité économique et social sont nommés par décret pour une durée de cinq ans. Leur mandat expire en même temps que celui des conseillers régionaux.

Article 41 : le Conseil Régional forme, de droit, cinq commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises :

- commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- commission de l'éducation, de la santé et de l'eau ;
- commission des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ;
- commission des finances, du plan et du développement économique ;
- commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du Conseil Régional, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du Conseil régional.

La réunion d'ouverture est convoquée par le Président du Conseil Régional, dans les quinze jours qui suivent la désignation des membres, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les compose.

Dans cette première réunion, chaque commission désigne au sein de ses membres un conseiller régional comme Président pour veiller à la direction des débats et travaux futurs de la commission.

Article 42 : Les conseillers régionaux se réunissent au moins deux fois par trimestre en session ordinaire.

Le Conseil Régional peut, dans un délai de sept jours, se réunir en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé et à la demande motivée :

- de son président ;
- des deux tiers au moins de ses membres ;
- du représentant de l'Etat ;

En cas d'urgence ce délai peut être abrégé.

Article 43 : Le conseil régional se réunit au moins une fois par trimestre en session ordinaire. Toutefois, le Président peut réunir en séance extraordinaire l'Assemblée à chaque fois qu'il juge utile ou sur demande écrite du tiers de l'Assemblée.

Il est tenu de la convoquer dans un délai de sept jours si la demande motivée lui en est faite par le Représentant de l'État, ou par le tiers au moins des membres en exercice de l'Assemblée. En cas d'urgence, ce délai peut être abrégé

Article 44 : Le Président du conseil régional convoque les conseillers régionaux ainsi que les membres du bureau permanent aux réunions de l'assemblée et du bureau. Il veille à la transcription sur un registre côté et paraphé de toutes les délibérations du conseil régional ainsi que de toutes ses décisions réglementaires.

Il transmet au Représentant de l'État les actes visés à l'alinéa ci-dessus et certifie leur caractère exécutoire sous sa responsabilité.

Article 45 : Toute convocation est faite par le Président du conseil régional ou par le Vice Président qui le remplace. Elle est mentionnée au registre des délibérations de la collectivité régionale, affichée ou publiée. Elle est adressée aux membres par écrit et à domicile au moins quatre (4) jours avant celui de la réunion. Le Représentant de l'Etat est également destinataire d'une convocation.

En cas d'urgence ce délai peut être abrégé sans pouvoir être inférieur à deux (2) jours francs. Le Président rend compte de l'urgence à l'assemblée dès l'ouverture de la séance. Celle-ci se prononce définitivement sur l'urgence, et peut décider le renvoi de la séance pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. Toute convocation à une réunion du conseil régional indique l'ordre du jour de la séance.

Article 46 : Le conseil régional ne peut délibérer que lorsque les deux tiers de ses membres en exercice assistent personnellement ou par mandataire à la séance.

Quand, après une première convocation régulièrement faite, celle-ci ne s'est pas réunie en nombre suffisant, la délibération prise après une seconde convocation à quatre (4) jours au moins d'intervalle est valable quelque soit le nombre de présents.

Article 47 : Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Un membre de l'Assemblée empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue son pouvoir écrit de voter en son nom. Un membre de l'Assemblée ne peut être porteur que d'un seul mandat. Le mandat est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constaté, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives. En cas de partage de voix, sauf cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante. Le vote a lieu à main levée.

Il est voté au scrutin public sur la demande du quart des membres présents : les noms des votants, avec la désignation de leur vote, sont insérés au procès verbal.

Article 48 : Les fonctions de secrétaires de séance lors des sessions du Conseil Régional sont exercées par les deux secrétaires du bureau régional.

Le travail de secrétariat de séance doit se faire avec l'assistance du Secrétaire général du conseil régional. En cas d'empêchement ou d'absence des secrétaires de séance, le président du Conseil Régional ou, le cas échéant, le président de séance, désigne un autre conseiller régional pour assurer le secrétariat.

Article 49 : Les séances des assemblées régionales sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du Président, par vote à main levée, sans débat, l'Assemblée peut décider de siéger à huis clos. Les séances sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur le programme de développement, les moyens de leur réalisation, l'acceptation des dons et legs, les discussions et l'adoption du budget régional annuel et l'approbation du compte administratif du secrétaire exécutif régional. Les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres de l'Assemblée. Le Président de séance prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions.

Article 50 : Le Président du conseil régional a seul la police de la séance. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter, tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès verbal et le Procureur Général en est immédiatement saisi.

Article 51 : Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine dans les locaux de la circonscription. Chaque membre peut, s'il en formule la demande, en obtenir copie.

Article 52 : Les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Article 53 : Tout électeur a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du conseil régional, des budgets et des comptes, des arrêtés de la région. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

Article 54 : Au terme de chaque séance, le bureau soumet à l'approbation du Conseil Régional un relevé écrit des résolutions prises à l'occasion de la séance concernée. Le relevé est signé de tous les membres présents et votants. Il sert de fondement pour la rédaction des projets de délibération. En cas de refus de signature, un document indiquant ce refus est dressé et joint au relevé.

Les secrétaires de séance dressent un procès-verbal, cosigné du président du Conseil Régional, qui retrace le déroulement des travaux du Conseil Régional. Le procès-verbal est antérieurement communiqué à ses membres, puis soumis à leur adoption à l'ouverture de la prochaine séance.

Les délibérations du Conseil Régional sont conservées par ordre chronologique dans un registre côté et paraphé par le bureau du conseil régional et par le représentant de l'Etat.

Article 55 : Tout membre du conseil régional qui, sans excuse valable, a refusé de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi peut être déclaré sur requête du président du conseil régional, démissionnaire par le Conseil Constitutionnel, dans les quinze jours de sa séance.

Le refus résulte, soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante dûment constatée après avertissement de l'autorité chargée de la convocation.

Le membre ainsi démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an.

Section 3 : Attributions du conseil régional

Article 56 : Le conseil régional vote son règlement intérieur et règle par ses délibérations, les affaires de sa région.

Article 57 : Les compétences du conseil régional recouvrent tous les domaines de la vie régionale à l'exception de :

- La Défense nationale
- La Diplomatie internationale
- La Monnaie
- La Justice
- La Fiscalité nationale
- La Sécurité nationale.

Article 58 : Relève de la compétence de l'Etat l'adoption d'une politique d'ensemble en matière de :

- Education Nationale
- Santé Publique
- Emploi
- Nationalité
- Immigration
- Finances Publiques et fiscalité nationale
- Agriculture, Elevage et Pêche
- Tourisme et Artisanat

- Commerce et Economie
- Hydrogéologie profonde (au-delà de 20 m)
- Industrie, Mines et Energie
- Infrastructures et Equipements Publics
- Patrimoine National
- Santé.
- Politique étrangère

Les régions sont associées à la mise en œuvre et au suivi des compétences énumérées ci dessus. L'État transfère au fur et à mesure ses compétences dans les domaines susmentionnés en fonction des moyens dont il dispose d'une part et d'autre part en fonction de la capacité des collectivités régionales à les recevoir.

Ce processus de transfert de compétence se fera d'une manière progressive dans le temps.

Un décret d'application en déterminera les modalités.

Article 59 : Le conseil régional vote le budget de la Collectivité et délibère sur le compte administratif qui lui est présenté par le Secrétaire Exécutif Régional.

Elle entend, débat et arrête les comptes de gestion du comptable de la Collectivité.

Article 60 : L'Assemblée d'une Collectivité Régionale donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par le Représentant de l'Etat.

Elle donne également son avis sur les affaires de la compétence de l'Etat mais ayant des incidences au plan local.

Article 61 : Le conseil régional procède à l'élection de ses membres pour siéger au sein d'autres organismes inter-régionaux dans les pays et dans les conditions prévus par les lois et règlements.

Elle doit être représentée par au moins un de ses membres dans les conseils d'administration de tous les organismes qui bénéficient d'aide financière de la Collectivité Régionale ainsi que dans les conseils des établissements scolaires et hospitaliers installés sur le Territoire de la collectivité.

Article 62 : Dans le cadre de la coopération décentralisée, les collectivités régionales peuvent solliciter et recevoir toute aide et assistance à caractère humanitaire, économique, social et culturel émanant d'organisations non gouvernementales et des collectivités.

chapitre II

Le Secretariat executif Regional

Article 63 : L'exécutif de la collectivité régionale est composé du Secrétaire Exécutif Régional et des Secrétaires Régionaux.

Article 64 : Le président est assisté par un bureau régional élu en même temps et pour la même durée que lui au sein du conseil.

Le bureau régional doit refléter les différentes sensibilités sociopolitiques de la région.

A l'occasion des cérémonies officielles et des circonstances solennelles, le président et les membres du bureau portent en bandoulière une écharpe aux couleurs nationales avec franges dorées pour le président et franges argentées pour les membres du bureau.

Article 65 : Le président est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, par son vice-président.

Le Président peut déléguer, dans le cadre de ses attributions, à son Vice Président /es pouvoirs en matière de :

1. la gestion du personnel ;
2. la gestion des finances de la région ;
3. la préparation des projets de marchés publics, baux, contrats et conventions ;
4. les affaires politiques, sociales, religieuses, culturelles ;
5. l'élaboration du programme de développement économique, social et culturel de la région ;
6. la gestion domaniale et foncière ;
7. la programmation et la réalisation des infrastructures d'intérêt régional ;
8. la protection de l'environnement ;
9. l'intervention des services de l'Etat et de toute autre personne physique ou morale, publique ou privée au niveau de la région ;
10. le jumelage et la coopération avec d'autres collectivités décentralisées.

En cas d'absence ou d'empêchement du président du conseil régional, le Vice Président le remplace dans la plénitude de ses fonctions

Article 66 : Sous le contrôle du conseil régional et le contrôle administratif à posteriori du Représentant de l'Etat, le Secrétaire Exécutif Régional est chargé d'exécuter les décisions de l'Assemblée et en particulier :

- De conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité régionale et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits,
- De gérer les revenus, de surveiller les établissements publics régionaux,

- De préparer, proposer le budget et ordonnancer les dépenses,
- De diriger les travaux de la collectivité régionale
- De pourvoir aux mesures relatives à la voirie, à l'hygiène et à l'assainissement,
- De soucrire les marchés, de passer les baux de la collectivité régionale dans les formes établies par les lois et règlements,
- De passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, partages, acceptations de dons ou legs, acquisition, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'assemblée délibérante de la collectivité régionale,
- De représenter la collectivité devant la justice, en demande et en défense,
- Plus généralement de mettre en œuvre toutes les décisions du conseil régional dans l'ensemble de son domaine de compétence.

Article 67 : Toutes les décisions du Conseil Régional (délibérations, conventions...) doivent être transmises au Président du Conseil Régional pour exécution ou mise en application. Elles sont exécutoires et communication en est faite au Représentant de l'Etat par le Secrétaire Général.

Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, son président peut disposer, le cas échéant, des services extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat, précisant les conditions de prise en charge par la région de ces missions.

Le président du Conseil régional peut donner délégation de signature à son Secrétaire Général pour exécuter ces activités avec les services concernés. Les conditions et les modalités de l'utilisation par la région de ces services, sous forme de conventions-types, sont fixées par décret

Article 68 : Le Secrétaire Exécutif Régional, sous le contrôle du conseil régional est l'Ordonnateur des dépenses de la Région. Il prescrit, également, l'exécution des recettes de la collectivité régionale.

Il est le Chef des services de la Région et en gère le personnel dans les conditions prévues par les lois et règlements. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner une délégation de signature aux responsables de services de la collectivité régionale.

Article 69 : Le Secrétaire Exécutif Régional, sous le contrôle du conseil régional et le contrôle à posteriori du Représentant de l'Etat, est chargé :

- De la publication et de l'exécution des lois et règlements
- De l'exécution des mesures de sûreté générale
- Des fonctions spéciales qui lui sont dévolues par la loi

Article 70 : Le Secrétaire exécutif est en charge de l'exécution des décisions du conseil régional.

Il est officier d'état civil et il assure l'inscription des électeurs sur les listes de la région.

Plus généralement, il a pour mission d'appliquer et de mettre en pratique toutes les délibérations du conseil régional.

Article 71 : Un Secrétaire Général du Conseil Régional est recruté par concours, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique, ou de niveau équivalent ayant une expérience de 10 ans dans l'administration.

Il assiste aux réunions du bureau et du Conseil avec voix consultative.

Le Secrétaire Général du Conseil Régional anime les services de l'administration régionale, sous l'autorité du Président du Conseil.

Sous l'autorité du Président du Conseil Régional, le Secrétaire Général est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région.

A ce titre, il assure :

- une mission de suivi et de coordination de l'action des services extérieurs mis à sa disposition ;
- une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services régionaux ;
- une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel de la région.

En outre, le Secrétaire Général assiste le Président du Conseil Régional dans la préparation et la présentation du compte administratif et de tous autres actes de gestion courante.

Le président du conseil peut mettre fin à ses fonctions après délibération du Conseil régional en cas de faute grave

Article 72 : Chaque année, lors de l'examen du compte administratif, le Secrétaire Exécutif Régional, rend compte au conseil régional, par un rapport spécial, de la situation, de la collectivité.

Chapitre III

Statuts des Elus et des membres de l'exécutif régional.

Article 73 : Lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, les élus régionaux sont soumis dans le respect de l'inviolabilité liée à leur statut aux dispositions relatives aux crimes et délits contre la chose publique figurant dans le TITRE I du livre III du Code Pénal de la République de Djibouti.

Article 74 : Les fonctionnaires élus, membres du conseil régional peuvent être détachés de leur service d'origine ou bénéficier d'une mise en disponibilité totale pour s'occuper à plein temps de leurs fonctions d'élus.

Ils réintégreront de plein droit leur service d'origine dès qu'ils n'auront plus de mandat, avec reconstitution de leur droit à l'ancienneté.

Article 75 : Les collectivités régionales sont responsables des dommages subis par leurs élus ou délégués spéciaux, lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion des séances des assemblées ou des réunions des commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.

Article 76 : Les membres du conseil régional ainsi que les membres de l'Exécutif Régional peuvent recevoir des indemnités pour l'exercice de leur fonction. Un décret précisera les modalités d'attribution de ces indemnités de fonction et de remboursement des frais engagés, après consultation des Assemblées régionales.

Article 77 : Chaque collectivité régionale doit prévoir à son budget, les crédits nécessaires pour assurer la formation de ses membres à l'administrations des affaires publiques.

Les conditions de mise en œuvre de cette disposition seront précisées par décret après consultation des Assemblées régionales.

TITRE III

FINANCES DES COLLECTIVITES REGIONALES

Article 78 : Les organes des finances de la collectivité régionale sont :

- Le conseil régional
- Le Secrétaire Exécutif Régional
- Le comptable de la région

Article 79 : Le Secrétaire Exécutif Régional prépare le budget de la région et le soumet au vote du conseil régional. Une fois le budget définitif voté, il est chargé du recouvrement des recettes et de l'engagement des dépenses prévues au chapitre budgétaire. Il est l'ordonnateur des dépenses.

Article 80 : Le budget de la région est composé :

- Des dotations et transferts de l'Etat
- Des ressources fiscales
- Des produits de l'exploitation des services et domaines
- Des taxes rémunératrices sur les services rendus
- Des participations des autres collectivités
- Des produits financiers
- Des produits de dons, legs et subventions
- Des produits de l'aliénation des biens de la région

Article 81 : Le budget des régions et de leurs établissements publics comprend tant en recettes qu'en dépenses, une section d'investissement et une section de fonctionnement divisées en chapitre et en articles.

Les crédits sont votés par chapitre si l'Assemblée délibérante en décide ainsi par article.

Article 82 : Le budget des régions et de leurs établissements publics doit être voté en équilibre tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement. Il comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté.

Le conseil régional détermine l'ordre de priorité des travaux ou opérations à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité.

Si la durée des travaux ou opérations doit excéder une année les dépenses correspondantes doivent être évaluées globalement et réparties par exercice avec l'indication des ressources envisagées pour y faire face.

Article 83 : Les Assemblées délibérantes des régions et de leurs établissements publics doivent voter leur budget avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique.

Elles statuent sur le compte administratif correspondant présenté par le Secrétaire Exécutif régional au plus tard le 1er Juillet de l'année qui suit l'exercice et sur le compte de gestion correspondant présenté par le comptable de leur collectivité régionale ou de leur établissement, le 1er Octobre de l'année qui suit l'exercice. Un rapport retraçant la ventilation, le montant et les bénéficiaires des aides attribuées par chaque collectivité régionale est annexé au compte administratif.

Article 84 : Dans le cas où le budget d'une région ou d'un établissement public régional n'a pas été adopté avant le 1er Janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'exécutif régional est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Si le Budget n'est pas adopté avant le 31 Mars de l'exercice auquel il s'applique, le Secrétaire Exécutif Régional ou le représentant de l'Etat saisit sans délai la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques.

Celle-ci doit statuer sur le budget en question dans le mois qui suit. Sa décision est notifiée immédiatement à la collectivité ou à l'établissement public régional concerné.

Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption du budget résulte de l'absence de communication par les services de l'Etat d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret.

Article 85 : Le budget d'une région ou d'un établissement public régional est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et lorsque les prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement ajoutée aux recettes propres de cette section à l'exclusion des produits d'emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provision fournissent des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

Lorsque le budget d'une région ou d'un établissement public régional n'est pas voté en équilibre réel, le Secrétaire Exécutif Régional ou le représentant de l'Etat saisit la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, dans les trente (30) jours qui suivent la transmission de ce budget pour le contrôle de légalité. Celle-ci arrête les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et les notifie à la région ou à l'établissement public concerné dans les trente (30) jours de sa saisine.

Article 86 : Lorsque l'arrêté des comptes de la région ou d'un établissement public régional fait apparaître dans l'exécution du budget, un déficit supérieur à 5% des recettes de la section de fonctionnement, le Président du conseil régional ou le représentant de l'Etat saisit la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques. Celle-ci arrête les missions de redressement nécessaire et les notifie à la région ou à l'établissement concerné dans les mêmes conditions que ci-dessus. Lorsqu'une région ou un établissement public a fait l'objet de mesures de "redressement", le représentant de l'Etat doit transmettre à la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, le budget afférent à l'exercice suivant. Celle-ci doit porter les rectifications qu'elle estime nécessaires à ce budget dans les deux (2) mois de sa transmission pour le contrôle de la légalité.

Article 87 : Lorsque le représentant de l'Etat estime que la délibération du conseil régional est de nature à augmenter gravement la charge financière de la région ou le risque encouru par elle, il saisit dans un délai d'un mois suivant la date de réception de cette délibération, la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques et en informe immédiatement la collectivité régionale concernée.

La section spécialisée de la cour judiciaire doit statuer dans le mois suivant sa saisine. Sa décision est notifiée à la région qui doit s'y conformer.

Article 88 : Ne sont obligatoires pour les régions et leurs établissements publics que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

Lorsqu'une dépense obligatoire d'une région ou d'un établissement public régional n'a pas été inscrite à son budget, le représentant de l'Etat ou le comptable concerné, ainsi que toute personne y ayant intérêt saisit la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques. Celle-ci doit statuer dans les deux mois de sa saisie et adresser une mise en demeure à la collectivité ou à l'établissement régional concerné sous couvert de représentant de l'Etat.

Si dans un délai d'un mois cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le représentant de l'Etat saisit à nouveau la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques, qui procède dans les deux mois à l'inscription d'office de la dépense obligatoire dans le budget de la collectivité ou de l'établissement régional concerné en augmentant ses ressources ou en redressant ses dépenses facultatives.

Article 89 : Lorsque la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques est saisie en applications des articles 85, 86, 87 et 88, le Président du conseil régional, le Secrétaire Exécutif ou le responsable de l'établissement public régional concerné ou leur représentant, peut à sa demande présenter ses observations. Il peut être assisté par la personne de son choix. Les arrêts de la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques peuvent faire l'objet de recours devant la cour suprême dans les quinze jours qui suivent leur notification aux intéressés. La cour suprême doit statuer sur les recours contre les arrêts de la section spécialisée visée à l'alinéa précédant dans les deux (2) mois de sa saisine.

Article 90 : Le comptable d'une Région ou d'un établissement public régional est comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal. Il est nommé par décret après information préalable des autorités régionales concernées. Il prête serment devant la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques. Il est tenu de produire ses comptes devant cette section spécialisée qui statue par voie d'arrêt.

Article 91 : Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par les autorités régionales. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de la légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension de paiement.

Lorsque le comptable d'une région ou d'un établissement public régional notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le Secrétaire Exécutif Régional ou le responsable de l'établissement public régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépenses ordonnancées sur des crédits autres que ceux sur lesquels elles devaient être imputées, d'absence totale de justification du service fait et de défaut du caractère libératoire du paiement. L'ordre de réquisition est notifié à la section de la cour judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques. En cas de réquisition, le Secrétaire Exécutif Régional ou le responsable de l'établissement public régional engage sa propre responsabilité.

Article 92 : La comptabilité des régions et de leurs établissements publics est soumise aux principes de la comptabilité publique.

Toutefois, elle pourra faire l'objet de dispositions particulières.

Un décret précisera le contenu de ces dispositions particulières.

Article 93 : Une dotation globale sera consentie par l'Etat pour assurer le fonctionnement des régions décentralisées.

Article 94 : Le conseil régional réceptionne les dotations du budget national pour compte de la région. Elle fixe par un vote à la majorité simple l'ensemble des recettes et les dépenses du budget régional.

Article 95 : Le comptable des deniers de la région est chargé de payer les dépenses ordonnancées par l'Exécutif Régional. Il est en outre chargé du recouvrement comptable des recettes.

TITRE III CONTROLE DES ACTES DES REGIONS

Article 96 : Le représentant de l'Etat veille à la régularité et à la conformité avec les lois de la République des actes des autorités décentralisées par un contrôle à posteriori selon les procédures prévues par la présente Loi.

Chapitre I Controle des actes de l'assemblee regionale

Article 97 : L'ensemble des délibérations du conseil régional est transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, pour un contrôle de la conformité aux dispositions des lois de la République.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé comme preuve.

Toutefois, le Représentant de l'Etat doit dans un délai de quinze jours donner approbation des actes pris dans les domaines suivants :

- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- les conventions financières de coopération internationale ;
- les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- et enfin les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

Dans ce cadre, l'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans un délai de quinze jours à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat.

Ces actes sont exécutoires, de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés, Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'État à la demande du Président du Conseil Régional.

Article 98 : Tout citoyen qui s'estime être personnellement lésé par une délibération du Conseil Régional peut en soulever l'illégalité.

Toute personne physique ou morale lésée par un acte d'une autorité décentralisée peut la déférer devant la justice dans un délai de deux (2) mois à compter de la date à laquelle cette décision est devenue exécutoire.

Elle peut demander sursis à exécution dans les conditions prévues à l'article 101."

Chapitre II Controle des Actes de l'Executif Regional

Article 99 : Les actes de l'Exécutif Régional sont soumis aux contrôles de la conformité aux délibérations du conseil régional, de la Loi et de la Constitution.

Article 100 : Les actes de l'Exécutif Régional sont soumis au contrôle de la légalité. Ce contrôle est assuré en première instance par le Tribunal administratif et en appel par la Cour Suprême.

Le président du Conseil Régional peut lui aussi déférer pour excès de pouvoir, devant cette section spécialisée, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat pour les actes dont son approbation est obligatoire. Ce recours fait l'objet de la même procédure que les actes entachés d'illégalité qui sont transmis par le représentant de l'Etat.

L'annulation de la décision de refus d'approbation par la section spécialisée de la Cour Judiciaire, équivaut à une approbation des notifications de l'arrêt à la collectivité locale

Article 101 : Lorsque le Représentant de l'Etat estime qu'un acte de l'Exécutif Régional qui lui est transmis est illégal, il le défère devant la section spécialisée créée auprès de la Cour Judiciaire de Djibouti dans les deux(2) mois qui suivent la transmission et en informe immédiatement l'autorité décentralisée en lui communiquant les motifs de l'illégalité invoquée.

Ce recours n'est pas suspensif.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Président de la section spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques ou le magistrat délégué à cet effet prononce le sursis à exécution dans les quarante huit (48) heures.

La décision relative au sursis est susceptible de recours devant la Cour Suprême dans un délai de quinze (15) jours à compter de sa notification.

Dans ce cas, le Président de la Cour Suprême ou le magistrat délégué à cet effet, statue dans les quarante huit (48) heures.

TITRE IV DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 102 : Le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition des moyens humains, financiers et techniques ".

Article 103 : La présente loi sera promulguée au plus tard un (1) mois après son adoption. La mise en place effective de la décentralisation dont elle fixe les dispositions sera terminée dans un délai d'un (1) an à partir de la promulgation de la présente loi.

Article 104 : Sont abrogées les dispositions du TITRE II de la Loi n°77-060 du 23 Novembre 1977, des Décrets n°79-078, 70-080 du 04 Août 1979, du décret n°79-1305 du 03 novembre 1979 ainsi que toutes autres dispositions législatives contraires à la présente Loi.

Article 105 : La présente Loi sera publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti, dès sa promulgation.

Fait à Djibouti, le 07 juillet 2002.
Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 2 :

Loi n°122/AN/05/5èmeL portant sur le statut de la Ville de Djibouti du 1^{er} novembre 2005 modifié par la Loi n°149/AN/11/6ème L du 8 décembre 2011.

Article 1er : La ville de Djibouti est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale de droit public et de l'autonomie financière dénommée " DJIBOUTI-VILLE ". Elle s'administre librement dans le cadre des lois et règlements.

TITRE I- DISPOSITIONS GENERALES

Article 2 : La ville de Djibouti comprend trois communes :

- la commune dénommée «Ras-Dika» dont le territoire correspond à celui du 6ème Arrondissement,
- la commune appelée «Boulaos» recouvre l'ensemble des territoires de premier, deuxième et troisième arrondissement,
- et la commune dite «Balbala» sous le nom duquel se regroupent les territoires du 4ème et du 5ème arrondissement.

Article 3 : Les organes de la ville de Djibouti sont :

- les conseils des communes ;
- le conseil de Djibouti ;
- l'exécutif du Conseil de Djibouti.

Les conseils communaux conservent les sièges des arrondissements actuels.

Le siège du conseil de Djibouti est fixé à Djibouti.

Chaque commune forme une circonscription électorale de base.

TITRE II- LES INSTITUTIONS DÉCENTRALISÉES DE LA VILLE DE DJIBOUTI

Chapitre 1er : Les Conseils des communes

Section 1 : De sa composition

Article 4 : Le Conseil de commune est composé d'une Assemblée délibérante, d'un Président et d'un vice-Président.

Le président(e) et le Vice Président(e) sont élus par l'Assemblée Communale.

Article 5 : Chaque Assemblée délibérante est composée des Conseillers élus comprenant, des commissions spécialisées et un bureau de quatre (4) personnes au plus comprenant le Président et le vice-Président, le secrétaire et le questeur du Conseil communal.

Article 6 : La composition de chaque Conseil de commune est déterminée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales telles qu'elles ont été arrêtées après la dernière révision annuelle connue des listes électorales.

Le nombre de membres de chaque conseil est calculé sur la base d'un élu pour mille (1000) électeurs inscrits, ce nombre arrondi le cas échéant à l'entier supérieur est indiqué par le décret présidentiel portant convocation des électeurs qui doit être publié quarante (40) jours au moins avant le jour du scrutin. Le Conseil communal est composé de neuf (9) élus au minimum.

Article 7 : Les pouvoirs de chaque Conseil communal expirent lors de la première réunion qui suit chaque renouvellement.

Le mandat de Conseiller communal étant honorifique, un décret présidentiel précisera les indemnités ainsi que les frais des missions.

Article 8 : Les employeurs sont tenus de donner aux salariés de leur entreprise, membres des Conseils communaux et/ou du conseil de Djibouti, les autorisations d'absence nécessaires pour s'acquitter de leurs missions.

Le temps passé, par les salariés aux différentes séances, ne leur est pas payé comme temps de travail.

En sus des autorisations d'absence visées ci-dessus, les élus ont droit à un crédit d'heures forfaitaire et mensuel non rémunéré, accordé par leur employeur pour assurer les diverses missions qui découlent de leur mandat.

Ce crédit d'heures est au moins :

- égal à huit heures par mois pour les membres du conseil communal ;
- égal à douze heures par mois pour les Présidents et les vices Présidents des conseils communaux ;
- égal à seize heures par mois pour les Présidents et les vice-Présidents du Conseil de Djibouti.

Le temps correspondant à ces autorisations d'absences et crédits d'heures peut être modifié par un décret présidentiel pris en conseil des Ministres.

La suspension de travail prévue au présent Article ne peut être une cause de rupture du contrat, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

Section 2 : De son élection

Article 9 : Les Conseillers communaux sont élus pour cinq (5) ans. Les élus sortant sont rééligibles. Sauf cas de dissolution, les élections locales ont lieu dans les trente (30) jours qui précèdent l'expiration de la cinquième année après la date du dernier scrutin de renouvellement général des Conseillers.

Toutefois, un décret présidentiel peut faire coïncider le renouvellement des conseillers communaux avec les élections législatives.

Article 10 : Les membres du Conseil communal sont élus au suffrage universel direct et au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir, sans panachage ni vote préférentiel.

Article 11 : L'élection est acquise dès le 1er tour si l'une des listes en lice a recueilli la majorité absolue des suffrages et que celle-ci est par ailleurs égale ou supérieure à 25% des électeurs inscrits sur les listes électorales de la circonscription.

Il est aussi attribué à cette liste majoritaire un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant à l'entier supérieur.

Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne entre toutes les listes qui ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés.

Article 12 : Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrage. En cas d'égalité de suffrage, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur la liste.

Article 13 : Lorsqu'il est nécessaire de procéder à un deuxième tour pour l'élection des membres du Conseil communal, celui-ci doit se dérouler le troisième vendredi suivant celui du 1er tour.

Article 14 : Seules les listes ayant obtenu au 1er tour un nombre de suffrage au moins égal à 10 % des suffrages exprimés, peuvent se présenter au second tour. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celle-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre des candidats peut également être modifié.

Article 15 : Les candidats, ayant figuré sur une même liste au 1er tour, ne peuvent figurer au second tour sur des listes différentes. Le choix de la liste sur laquelle ils sont inscrits au second tour est notifié au Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour.

Article 16 : Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste. La candidature résulte du dépôt auprès du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation d'une liste de candidats portant autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription concernée. Chaque liste doit contenir une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalant à 10 % au moins des sièges à pourvoir. Les listes peuvent être présentées par les partis politiques régulièrement constitués ou par des candidats indépendants issus de la société civile.

Le simple dépôt vaudra candidature et aucune liste ne pourra être rejetée sans motif sérieux. Nul ne peut être candidat simultanément sur plus d'une liste.

Article 17 : La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par la personne placée en tête de celle-ci ou par un mandataire désigné par elle. Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :

1. le titre de la liste présentée ;
2. les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et profession de chaque candidat.

Doivent être annexés à la déclaration de candidature pour chaque candidat :

3. une déclaration nominative de candidature datée, signée et rédigée sur papier libre ;
4. une photocopie de la carte d'identité ou de l'attestation en tenant lieu ;
5. une copie de sa carte d'électeur ou un certificat de résidence attestant que l'intéressé est domicilié dans la commune dans laquelle il se présente ;
6. un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois.

Article 18 : Le responsable de chaque liste ou mandataire doit verser auprès du Trésor Public pour le compte de l'ensemble des candidats qui y sont inscrits et au profit de la circonscription concernée un cautionnement de 250 000 FD. Le cautionnement est remboursé aux listes qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Tout cautionnement non réclamé dans un délai d'un an à compter de son dépôt est acquis par le Trésor Public. Il sera porté aux recettes du budget de la circonscription concernée.

Article 19 : Les déclarations de candidatures sont déposées au plus tard à midi le 5ème samedi qui précède le scrutin. Il en est donné récépissé provisoire pour constater le dépôt de leur déclaration de candidatures. Elles sont enregistrées au vu du récépissé du versement du cautionnement. Si les conditions prévues pour les candidatures sont remplies un récépissé définitif est délivré après enregistrement et au plus tard le 20ème jour qui précède le scrutin.

Le refus d'enregistrement d'une déclaration de candidature est motivé sous peine de nullité.

Article 20 : A compter de la notification d'un refus d'enregistrement dûment motivé d'une liste, les responsables de ladite liste disposent de quarante huit (48) heures pour contester ce refus devant le Conseil du contentieux administratif. Celui-ci doit statuer dans les trois (3) jours. Faute d'une décision dans ce délai, la déclaration de candidature doit être enregistrée.

La décision du Conseil du contentieux administratif ne peut être contestée que devant la Cour Suprême qui doit statuer dans les trois (3) jours.

Article 21 : Aucun retrait de candidature n'est accepté après le dépôt de la liste de candidats. Il n'est pas pourvu au remplacement d'un candidat décédé après le dépôt de la liste de candidats. Les retraits de listes complètes qui interviennent au plus tard à midi le 4ème samedi précédant le scrutin, sont enregistrés. Ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste. Le cautionnement est remboursé sur présentation de l'accusé de réception de la déclaration de retrait.

Article 22 : La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième samedi qui précède le jour du scrutin et prend fin le jeudi précédant le scrutin à zéro heure.

Article 23 : Pendant la campagne électorale, les candidats peuvent à leurs frais apposer des affiches à des emplacements réservés à cet effet et organiser des réunions publiques. Dans un strict respect de la transparence et d'égalité entre les candidats, l'État prend à sa charge les dépenses de propagande et des opérations de vote notamment :

- * l'impression de bulletins de vote ;
- * l'impression des professions de foi de chaque liste de candidats;
- * l'impression et l'affichage d'un placard de 549 mm x 847 mm ;
- * l'installation des panneaux d'affichages.

Les dépenses engagées par l'État sont rendues publiques par insertion au Journal Officiel.

Le service public de télévision et de radiodiffusion répartit entre les listes de candidats un temps d'antenne d'une durée de trois heures à la télévision et de cinq heures à la radio.

Les horaires d'émissions et les modalités de leur organisation sont arrêtés par le Conseil Constitutionnel.

Article 24 : A chaque scrutin, il est institué une commission électorale locale indépendante conformément à l'Article 40 de la loi organique n°11/AN/02 du 24 août 2002 pour l'ensemble de la ville de Djibouti.

Article 25 : Les résultats de chaque bureau de vote sont rendus publics dès l'achèvement du dépouillement par affichage à la porte du bureau de vote par le Président du bureau de vote.
Toutes les opérations de dépouillement s'effectuent en public, portes et fenêtres du bureau de vote ouvert, permettant aux électeurs accès, observations et pointages libres.
Un exemplaire du procès verbal des opérations de vote de chaque bureau de vote est transmis immédiatement au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et un autre exemplaire de ce procès-verbal est transmis au Conseil Constitutionnel.

Article 26 : Le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation doit proclamer officiellement les résultats des élections pour l'ensemble de la ville de Djibouti au plus tard à midi le 5ème jour après le scrutin. Toutefois, lorsque la commission électorale indépendante locale visée ci-dessus signale dans son rapport des irrégularités graves et de nature à enlever toute crédibilité aux élections dans une circonscription, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation peut refuser de proclamer les résultats de la circonscription concernée.
Dans ce cas, il saisit immédiatement le Conseil Constitutionnel qui doit se prononcer sur la régularité des élections dans les 15 jours suivant la date du scrutin.

Article 27 : Tout électeur peut intenter un recours sur la régularité des opérations électorales d'une circonscription dont il est électeur dans un délai de 15 jours à compter de la date des élections. Le recours est porté devant le Conseil Constitutionnel dans les vingt (20) jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin. Ce recours n'a pas d'effet suspensif.
Le Conseil Constitutionnel est saisi par une requête écrite adressée à son secrétariat qui délivre un récépissé et la transmet immédiatement au Conseil Constitutionnel.
La requête doit contenir les noms, prénoms et qualité du requérant, les noms et prénoms des élus dont l'élection est contestée et les moyens d'annulation invoqués.
Le Conseil Constitutionnel peut rejeter par décision motivée les requêtes irrecevables. S'il les prend en considération, il prononce une décision motivée en droit et en fait dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Dans tous les cas, sa décision est notifiée au conseil communal et aux personnes intéressées.

Article 28 : L'annulation des élections peut concerner un ou plusieurs élus ou porter sur l'ensemble des candidats d'une liste. Dans le cas où elle porterait sur l'ensemble des candidats élus, des nouvelles élections doivent être organisées dans les trois (3) mois qui suivent la décision d'annulation.

Section 3 : De l'éligibilité et l'incompatibilité

Article 29 : Est éligible au conseil communal tout citoyen djiboutien âgé de 23 ans révolus au jour du scrutin, jouissant de ses droits civiques et politiques et régulièrement inscrit sur la liste électorale de la circonscription.
Ne peuvent être élus conseillers communaux :
- les individus privés de leurs droits civiques ;
- ceux qui sont placés sous la protection de la Justice ;
- ceux qui ont fait l'objet d'une condamnation pour détournement des deniers publics ;
- ceux qui se trouvent dans un cas d'inéligibilité prévu par la présente loi.

Ne peuvent également être élus membres du Conseil communal pendant l'exercice de leurs fonctions :

- * les comptables des deniers publics ;
- * le Commissaire de la République et ses adjoints et les chefs d'arrondissements ;
- * les membres du Conseil Constitutionnel, les magistrats des tribunaux ;
- * les fonctionnaires des services de police nationale, de la protection civile, de la gendarmerie et de l'Armée nationale ;
- * les trésoriers généraux et les inspecteurs généraux de l'État ;
- * les fonctionnaires responsables du département de la décentralisation ;
- * les Secrétaires généraux des ministères ;
- * les directeurs des établissements publics et parapublics ;

Article 30 : Le mandat de membre de conseil communal est incompatible avec l'exercice de celui de Député à l'Assemblée nationale et les fonctions de Ministre.
Le mandat de membre de Conseil communal est également incompatible avec les fonctions d'agents de concessionnaires de services de cette circonscription ou de Président du Conseil d'Administration d'une société d'économie mixte dans laquelle celle-ci détiendrait plus de 30% du capital.

Article 31 : Tout membre d'un Conseil communal qui, après son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visé ci-dessus, dispose d'un délai d'un (1) mois pour déclarer son option. A défaut d'option à l'issue de ce délai, il est déclaré démissionnaire par le Représentant de l'État, soit à la demande du Président du Conseil communal, soit sur la réclamation de tout électeur de la circonscription dans les quinze (15) jours de la demande.

Les réclamations, contre la décision du Représentant de l'État ou contre un refus de se prononcer, sont portées dans les dix (10) jours devant le Conseil Constitutionnel qui doit trancher dans le mois qui suit sa saisine.

Section 4 : de son fonctionnement et de ses attributions

Article 32 : Le conseil communal donne son avis sur toute implantation des équipements publics s'effectuant sur sa circonscription.

Article 33 : Il gère de manière autonome sur délégation du Conseil de Djibouti :

- * les équipements sociaux, culturels et sportifs de la circonscription ;
- * les marchés publics ;
- * la voirie ;
- * l'occupation du domaine public.

Article 34 : Le conseil communal doit être consulté sur toutes les affaires les concernant : vote des impôts, choix des investissements.

Article 35 : Les assemblées délibérantes des conseils communaux se réunissent au moins une fois par trimestre en session ordinaire.

Toutefois, le Président de l'Assemblée peut réunir en séance extraordinaire l'Assemblée chaque fois qu'il juge utile ou sur demande écrite du tiers des membres. Il est tenu de la convoquer dans un délai de sept jours si la demande motivée lui en est faite par le Représentant de l'État, le maire de la Ville de Djibouti ou par le tiers au moins des membres en exercice de l'Assemblée. En cas d'urgence, ce délai peut être abrégé.

Article 36 : Les réunions de l'Assemblée sont publiques. Elles se tiennent au siège de la circonscription.

Article 37 : Toute convocation est faite par le Président de l'Assemblée ou par le Vice-président qui le remplace. Elle est mentionnée au registre des délibérations de la circonscription, affichée ou publiée. Elle est adressée aux membres par écrit et à domicile au moins quatre (4) jours avant celui de la réunion. Le représentant de l'État est également destinataire de la convocation.

En cas d'urgence ce délai peut être abrégé sans pouvoir être inférieur à deux (2) jours francs. Le Président rend compte de l'urgence à l'Assemblée dès l'ouverture de la séance, celle-ci se prononce définitivement sur l'urgence, et peut décider le renvoi de la discussion pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. Toute convocation à une réunion de l'Assemblée indique l'ordre du jour de la séance.

Article 38 : L'Assemblée du conseil communal ne peut délibérer que lorsque les deux tiers de ses membres en exercice assistent personnellement ou par mandataire à la séance. Quand après une première convocation régulièrement faite, celle-ci ne s'est pas réunie en nombre suffisant, la délibération prise après une seconde convocation à quatre (4) jours au moins d'intervalle est valable quelque soit le nombre de conseillers présents.

Article 39 : Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Un membre de l'Assemblée empêché d'assister à une séance peut donner à un collègue son pouvoir écrit de voter en son nom. Un membre de l'Assemblée ne peut être porteur que d'un seul mandat. Le mandat est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, il ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives. En cas de partage de voix, sauf cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante.

Le vote a lieu à main levée. Il est voté au scrutin public sur la demande du quart des membres présents : les noms des votants, avec la désignation de leur vote, sont insérés au procès verbal.

Article 40 : Au début de chacune de ses séances, l'Assemblée nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire de séance. Elle peut adjoindre à son ou ses secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations.

Article 41 : Les séances des Assemblées sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du Président, par vote à main levée, sans débat, l'Assemblée peut décider de siéger à huis clos. Les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres de l'Assemblée.

Le Président de séance prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions.

Article 42 : Le Président de l'Assemblée délibérante dispose seul du pouvoir de la police au sein de l'Assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès verbal et le Procureur Général en est immédiatement saisi.

Article 43 : Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine dans les locaux de la circonscription. Chaque conseiller peut s'il en formule la demande en obtenir copie.

Article 44 : Les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance et mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Chaque conseiller peut s'il en formule la demande en obtenir copie.

Article 45 : Tout électeur a le droit de demander communication à ses frais, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux de l'Assemblée. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

Article 46 : Le Président du Conseil assure l'exécutif du pouvoir communal et dispose à ce titre des pouvoirs propres suivants:

- * constitution du dossier de l'état civil ;
- * avis sur les autorisations de construire ;
- * avis sur les inscriptions des élèves, l'entretien des locaux scolaires et le déroulement des examens au niveau du primaire et du collège ;
- * gestion du budget et du personnel de la commune ;
- * présidence du tribunal coutumier au 1er degré.

Le Président peut déléguer une partie de ses pouvoirs à son vice-Président ou à toute personne appartenant au bureau.

Article 47 : Le Président du Conseil ou le vice-Président peut être démis de ses fonctions à la majorité absolue par les membres du Conseil communal.

Le Président ou le vice-Président démis, reste en tant que membre dans le Conseil qui procède à de nouvelles élections.

Article 48 : Le poste des membres d'un Conseil est déclaré vacant en cas de décès, démission, perte de droit civique, ou lorsque l'intéressé se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité visé par la présente loi.

La démission résulte d'une déclaration écrite adressée au Président du Conseil et notifiée par l'intéressé au Représentant de l'État.

Elle ne devient effective qu'un (1) mois après cette notification si le démissionnaire n'est pas revenu sur sa décision entre temps par lettre recommandée avec accusé de réception adressée au Président du Conseil communal.

La perte des droits civiques résulte d'une décision de justice définitive. Elle peut être invoquée par tout électeur de la circonscription ou par le Ministère public auprès de la juridiction qui a prononcé ladite condamnation.

La décision de constatation de la vacance du poste de Conseiller désigne le cas échéant le candidat de sa liste venant immédiatement après le dernier élu de la liste du défunt.

Chapitre II : Le Conseil de Djibouti

Section 1 : De sa composition

Article 49 : Le Conseil de Djibouti est composé de membres élus en leur sein au scrutin uninominal et secret par les conseillers communaux à raison de:

- 5 représentants pour la commune Ras Dika ;
- 20 représentants pour la commune Boulaos ;
- 10 représentants pour la commune Balbala.

L'élection des représentants des communes au conseil de la ville de Djibouti a lieu lors de la première séance du conseil communal convoquée par l'autorité de tutelle.

Lors de l'élection lorsque aucun des candidats n'obtient la majorité absolue après deux tours de scrutin, il est procédé sans désenclaver à un troisième tour à l'issue duquel le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré élu.

L'autorité de tutelle procède à la convocation de la séance inaugurale de conseil de la ville de Djibouti au cours de laquelle a lieu l'élection du maire.

La présidence de cette séance est assurée par le doyen d'âge.

Article 50 : L'installation du nouveau Conseil de Djibouti a lieu dans la semaine qui suit les élections des conseils communaux.

Article 51 : Une fois élus, les membres du Conseil de Djibouti peuvent être détachés de leur service d'origine ou bénéficieront d'une mise en disponibilité totale pour s'occuper à plein temps de leurs fonctions d'élus.

Ils réintégreront de plein droit leur service d'origine dès qu'ils n'auront plus de mandat, avec reconstitution de leur droit à l'ancienneté.

Section 2 : De son fonctionnement et de ses attributions

Article 52 : Le Conseil de Djibouti établit son propre règlement intérieur et règle par ses délibérations les matières suivantes présentant un intérêt commun :

- * les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti ;
- * les budgets et comptes des conseils communaux et du Conseil de Djibouti ;
- * la Protection de l'environnement ;
- * la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissements dont la gestion sera progressivement transférés au Conseil de Djibouti ;
- * l'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti;
- * la création et le mode de gestion des services du Conseil et la gestion du personnel ;
- * la gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti ;
- * la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti ;
- * l'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi ;
- * la coopération et le jumelage avec d'autres collectivités ;

Le conseil de la ville de Djibouti donnera son avis dans les domaines suivants :

- * la constitution des dossiers d'état civil ;
- * les inscriptions aux examens;
- * dans les dispensaires et les pharmacies communautaires, sur la gestion de ces établissements ;
- * sur la protection civile, l'éclairage public, l'alimentation en eau de la ville de Djibouti ;
- * il participe au plan ORSEC ;
- * sur l'entretien des routes dans la ville et des abattoirs, sur l'entretien des parcs à bestiaux, et des marchés de la ville ;
- * il participe à la gestion, concourt à la collecte et au contrôle de toutes redevances perçues au titre des parcs à bestiaux, des marchés de la ville, des abattoirs et de toutes autres sommes perçues pour l'occupation du domaine à quelque titre que ce soit.

Article 53 : L'Assemblée du Conseil de Djibouti se réunit au moins une fois par trimestre en session ordinaire. Toutefois, le Président du Conseil peut réunir en séance extraordinaire l'Assemblée à chaque fois qu'il juge utile ou sur demande écrite du tiers de l'Assemblée.

Il est tenu de la convoquer dans un délai de sept jours si la demande motivée lui en est faite par le Représentant de l'Etat, le maire ou par le tiers au moins des membres en exercice de l'Assemblée. En cas d'urgence, ce délai peut être abrégé.

Article 54 : Les réunions de l'Assemblée sont publiques. Elles se tiennent au siège du Conseil de Djibouti. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du Maire, par vote à main levée, sans débat, l'Assemblée peut décider de siéger à huis clos. Les séances sont toutefois obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur les programmes de développement, les moyens de leur réalisation, l'acceptation des dons et legs, les discussions et l'adoption du budget annuel. Les séances ne sont en aucun cas publiques lorsque les délibérations mettent en cause des membres de l'Assemblée. Le président de séance prononce le huis clos pour la durée des délibérations afférentes à ces questions.

Article 55 : Toute convocation est faite par le Maire ou par les adjoints qui le remplacent. Elle est mentionnée au registre des délibérations de la collectivité, affichée ou publiée. Elle est adressée aux membres par écrit et à domicile au moins quatre (4) jours avant celui de la réunion. Le Représentant de l'État est également destinataire d'une convocation.

En cas d'urgence ce délai peut être abrégé sans pouvoir être inférieur à deux (2) jours francs. Le Maire rend compte de l'urgence à l'assemblée dès l'ouverture, et peut décider le renvoi de la discussion pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Toute convocation à une réunion de l'assemblée indique l'ordre du jour de la séance.

Article 56 : L'Assemblée ne peut délibérer que lorsque les deux tiers de ses membres en exercice assistent personnellement ou par mandataire à la séance. Quand après une première convocation régulièrement faite, celle-ci ne s'est pas réunie en nombre suffisant, la délibération prise après une seconde convocation à quatre (4) jours au moins d'intervalle est valable quelque soit le nombre de présents.

Article 57 : Les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. Un membre de l'assemblée empêché d'assister à une séance peut donner procuration écrite à un collègue. Un membre de l'assemblée ne peut être porteur que d'un seul mandat. Le mandat est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constaté, il ne peut être valable que pour trois scrutins secrets. Le vote a lieu à main levée et en cas d'égalité, la voix du Président est prépondérante. Il est voté au scrutin public sur la demande du quart des membres présents : les noms des votants, avec la désignation de leur vote, sont insérés au procès-verbal.

Article 58 : Au début de chacune de ses séances, l'Assemblée nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire de séance. Elle peut adjoindre à son ou ses secrétaires des auxiliaires, pris en dehors de ses membres qui assistent aux séances mais sans participer aux délibérations.

Article 59 : Le Maire de Djibouti a seul la police de l'Assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal et le Procureur Général en est immédiatement saisi.

Article 60 : Le compte rendu de la séance est affiché dans la huitaine dans les locaux de l'Assemblée du Conseil de Djibouti.

Chaque membre peut s'il en formule la demande en obtenir copie.

Article 61 : Les délibérations sont signées par tous les membres présents à la séance ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Chaque membre peut s'il en formule la demande en obtenir copie.

Article 62 : Tout électeur a le droit de demander communication à ses frais, de prendre copie totale ou partielle des procès verbaux de l'Assemblée, des budgets, des comptes, et des arrêtés.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

Article 63 : L'assemblée peut former des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises. Les commissions sont convoquées par le Maire qui en est le président de droit, dans les quinze jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les compose. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice président qui peut les convoquer et les présider si le Maire est absent ou empêché.

Article 64 : Tout membre de l'Assemblée qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois est déclaré sur requête du Maire démissionnaire par le Conseil Constitutionnel dans les quinze jours du refus.

Le refus résulte, soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante dûment constatée après avertissement de l'autorité chargée de la convocation.

Le membre ainsi démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an.

Article 65 : Lorsque le fonctionnement d'une Assemblée se révèle impossible, celle-ci peut être dissoute par décret motivé du Président de la République pris en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation préalablement saisi par le Représentant de l'État.

Article 66 : En cas de dissolution d'une Assemblée ou de la démission de tous les membres en exercice ou en cas d'annulation définitive de l'élection de tous ses membres, de nouvelles élections sont organisées dans les trois mois qui suivent la dissolution, sauf lorsque le renouvellement général de l'Assemblée est prévu dans les six mois qui suivent. La nouvelle élection intervient selon la procédure prévue aux Articles 16 et suivants de la présente loi.

Article 67 : Les compétences de l'Assemblée du Conseil de Djibouti ville recouvrent tous les domaines à l'exception de :

- * la défense nationale ;
- * la politique étrangère ;
- * la monnaie ;
- * la justice ;
- * la fiscalité nationale.

Article 68 : Il est également du ressort de l'État, les compétences nécessitant l'adoption d'une politique d'ensemble en matière de :

- * éducation nationale ;
- * santé ;
- * emploi ;
- * nationalité ;
- * immigration ;
- * finances publiques et fiscalité nationale ;
- * agriculture, élevage, pêche et hydrogéologie profonde (au delà de 20m)
- * promotion de la femme ;
- * tourisme, artisanat, environnement et aménagement du territoire ;
- * commerce et économie ;
- * industrie, mines et énergie ;
- * infrastructures et équipements publics ;
- * patrimoine national ;
- * sécurité.

Le conseil de Djibouti est associé à la mise en œuvre et au suivi des compétences énumérées ci-dessus. Un décret d'application déterminera les modalités.

Article 69 : Dans le cadre de la coopération décentralisée, le Conseil de Djibouti peut solliciter et recevoir toute aide et assistance à caractère humanitaire, économique, social et culturel émanant d'organisations, de collectivités ou d'institutions étrangères et ce conformément à l'Article 67, et 68 de la présente loi.

Article 70 : L'assemblée donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou chaque fois qu'il est demandé par le Représentant de l'État. Elle donne également son avis sur les affaires de la compétence de l'État mais ayant des incidences au plan local.

Article 71 : L'assemblée du Conseil de Djibouti procède à l'élection de ses membres pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévues par les lois et règlements. Elle doit être représentée par au moins un de ses membres dans les conseils d'administration de tous les organismes qui bénéficient d'aide financière de la ville de Djibouti ainsi que dans les conseils des établissements scolaires et hospitaliers installés sur la capitale.

Article 72 : Le conseil de Djibouti est responsable des dommages subis par leurs élus ou délégués spéciaux, lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion des séances des Assemblées ou de réunion de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.

Article 73 : Les membres de l'Assemblée ainsi que les membres de l'exécutif peuvent recevoir des indemnités pour l'exercice de leur fonction. Un décret présidentiel précisera les modalités d'attribution de ces indemnités de fonction et du remboursement des frais engagés, après consultation de l'Assemblée.

Article 74 : Le Maire peut faire parvenir directement aux autorités gouvernementales, toutes suggestions ou remarques sur l'organisation et le fonctionnement des services publics de l'État dans la ville de Djibouti. Il en informe le représentant de l'État.

Article 75 : L'assemblée du Conseil de Djibouti doit prévoir dans son budget, les crédits nécessaires pour assurer la formation de ses membres à l'administration et à la gestion des affaires publiques. Les conditions de mise en œuvre de cette disposition seront précisées par décret.

Chapitre III : De l'exécutif du conseil de Djibouti

Article 76 : L'exécutif du conseil de Djibouti est composé du Maire et de ses deux adjoints.

Une fois élu, le maire de Djibouti choisit ses deux adjoints qui sont obligatoirement issus des membres du conseil de Djibouti.

Section 1 : Du Maire de la ville de Djibouti

Article 77 : Pour l'élection du Maire de Djibouti, le représentant de l'État provoque une séance extraordinaire. Le maire est élu au scrutin majoritaire. Le candidat qui réunit sur son nom le plus de voix remporte le scrutin. Si aucun candidat n'a pas obtenu cette majorité, 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 de voix au deuxième tour entre les candidats les mieux placés, il est 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 est déclaré élu.

Pour former son bureau, le maire désigne ses adjoints parmi les membres du conseil de Djibouti ville.

Par ailleurs, il peut faire appel à des personnalités expérimentées de l'administration publique, en dehors du Conseil de Djibouti ville, pour servir dans son cabinet.

Le maire communique la liste de ses adjoints au représentant de l'État et au conseil de Djibouti.

Article 78 : L'exécutif du Conseil est assuré par le maire de Djibouti responsable devant l'Assemblée. Il est assisté dans son action par des adjoints qui répondent de leurs actes devant lui.

Le maire de Djibouti propose des projets de délibération soumis au vote de l'Assemblée.

Tout projet de l'Exécutif peut être amendé et soumis à débat.

Si un projet de délibération est rejeté après trois lectures devant l'Assemblée ou si les amendements qui y sont faits lui semblent en modifier la nature ou l'économie générale, le maire peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée sur le vote de la totalité de son projet.

Si le texte est rejeté, la démission de l'Exécutif conséquente à un tel désaveu sera acquise de plein droit. Le Représentant de l'État sera tenu de procéder à une nouvelle convocation pour la formation d'un nouvel Exécutif conformément aux dispositions de l'Article 77 de la présente loi.

Article 79 : Toutes les décisions (délibérations, convention ou arrêté) doivent être transmises par le maire de Djibouti au représentant de l'État pour information.

Elles sont exécutoires dès que communication en est faite au Représentant de l'État de la circonscription.

Article 80 : Le Maire de Djibouti est en charge de veiller à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité dans la ville sous l'autorité et sur délégation du Représentant de l'État.

Il fait office d'officier d'état civil dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la loi.

Plus généralement, il a pour mission d'appliquer et de mettre en pratique toutes les délibérations de l'Assemblée du Conseil de Djibouti.

Article 81 : La fonction de Maire de Djibouti prend fin dans les cas suivants :

- * la démission ;
- * le désaveu de l'Assemblée ;
- * le décès ;
- * l'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités prévues par les textes en vigueur.

Article 82 : La démission du Maire de Djibouti est adressée au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Elle devient effective à partir de son acceptation par ce dernier, à défaut, un mois après l'envoi de cette démission par lettre recommandée.

Article 83 : En cas de faute lourde de nature à mettre en péril les services publics, le Maire de Djibouti peut-être suspendu de ses fonctions par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation pour une durée qui ne peut excéder trois mois.

Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation avise le président du conseil du contentieux administratif de la suspension du Maire.

Il peut être révoqué par un décret présidentiel pris en conseil des Ministres. Dans les deux cas, il est admis préalablement à fournir ses explications écrites.

Une expédition de l'acte de révocation ou de suspension est adressée au Conseil de Djibouti.

La suspension ou la révocation du Maire ne porte pas atteinte à sa situation de membre du Conseil de Djibouti.

Mais il ne pourrait à ce titre remplacer le Maire en cas d'absence ou d'empêchement.

Article 84 : En cas d'absence, de démission, de suspension, de désaveu, de décès, d'acquisition d'une qualité entraînant l'une ou l'autre des incompatibilités ou tout autre empêchement l'intérim est assuré par son premier adjoint.

Toutefois, en cas de révocation, de désaveu, de démission ou de décès du Maire, le Conseil doit être convoqué par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation pour élire un nouveau Maire dans un délai d'un mois.

Section 2 : Des attributions du Maire du Conseil de Djibouti

Article 85 : Le Maire de la ville de Djibouti est chargé de l'exécution des délibérations du Conseil de la ville de Djibouti.

Il exerce les attributions ci-après sous le contrôle du conseil de Djibouti :

- 1- l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de la ville de Djibouti ;
- 2- la représentation de la ville de Djibouti dans tous les actes de la vie civile ;
- 3- la réalisation et l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de Djibouti ;
- 4- la préparation et l'exécution du budget de Djibouti dont il est l'ordonnateur ;
- 5- la gestion des services administratifs de la ville de Djibouti ;
- 6- la gestion et l'administration des biens de la ville de Djibouti et la prise de tous actes conservatoires ;
- 7- la tutelle des organismes personnalisés de la ville de Djibouti ;
- 8- la souscription des marchés, la passation des baux et adjudications des travaux ;
- 9- l'établissement des actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine ;
- 10- la police administrative.

Article 86 : Dans le cas où les intérêts du Maire se trouvent en opposition avec ceux de la ville de Djibouti, le conseil désigne un Adjoint, à défaut un autre de ses membres, pour représenter la ville de Djibouti dans les actes de la vie civile.

Article 87 : Le Maire de la ville de Djibouti est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements.

Article 88 : Le Maire de la ville de Djibouti est officier de police judiciaire, et autorité de police administrative.

Article 89 : Lorsque l'ordre public est menacé dans la ville de Djibouti, le représentant de l'Etat peut après mise en demeure restée sans effet, se substituer aux présidents des conseils communaux et au Maire de la ville de Djibouti pour exercer les pouvoirs de police.

Article 90 : La police administrative de la ville de Djibouti comprend notamment :

- 1° la sécurité et la commodité de la circulation dans les rues, places, voies publiques, quais, leur nettoyage, leur éclairage, l'enlèvement des encombrements, la réparation et la démolition des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien jeter ou exposer qui puisse par sa chute causer des dommages aux passants ou provoquer des exhalaisons nuisibles ;
- 2° la répression des atteintes à la tranquillité publique telles que disputes, rixes, émeutes, tumultes dans les lieux publics, attroupements, bruits, et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
- 3° le maintien du bon ordre dans les endroits de rassemblement tels que foires, marchés, fêtes et cérémonies publiques, spectacles, jeux, débits de boissons, édifices du culte et tous autres lieux publics ;
- 4° le mode de transport des personnes décédées, les inhumations, exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières ;
- 5° le contrôle de la fidélité du débit des marchandises qui se vendent au poids, à la mesure et de la salubrité des produits comestibles exposés à la vente ;
- 6° la prévention et la prise de mesures d'urgence en cas de calamités telles que incendies, inondations, éboulements et autres accidents naturels, épidémies, épizooties ;
- 7° le soin de prendre les mesures nécessaires contre les aliénés qui pourraient porter atteinte à la sécurité des personnes, des propriétés ou à la moralité publique ;
- 8° le soin de prévenir ou de réparer les dommages qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Article 91 :

Sous le contrôle de l'Assemblée et le contrôle administratif à posteriori du Représentant de l'État, le maire de Djibouti est chargé d'exécuter les décisions de l'Assemblée et en particulier :

- * de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits ;
- * de gérer les revenus, de surveiller les établissements publics créés par le Conseil de Djibouti ;
- * de préparer, proposer le budget, et ordonnancer les dépenses
- * de diriger les travaux de l'Exécutif ;
- * de pourvoir aux mesures relatives à la voirie, à l'hygiène et à l'assainissement ;
- * de souscrire les marchés, de passer les baux du Conseil de Djibouti dans les formes établies par les lois et règlements ;
- * de passer dans les mêmes formes les actes de vente, les échanges, partages, acceptations de dons ou de legs, acquisition, transaction lorsque ces actes ont été régulièrement autorisés par l'Assemblée du Conseil de Djibouti ;
- * du suivi du rapport avec les conseils communaux ;
- * de représenter le Conseil de Djibouti soit en défenseur, soit en demandeur devant les différentes juridictions ;
- * plus généralement de mettre en œuvre toutes les décisions de l'Assemblée dans l'ensemble de son domaine de compétence.

Article 92 : Le maire de Djibouti, sous le contrôle de l'Assemblée, est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes.

Il est le chef des services de la collectivité et gère le personnel dans les conditions prévues par les lois et règlements.

Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner une délégation de signature aux responsables des services.

Article 93 : Le Maire de Djibouti, sous le contrôle de l'Assemblée et du Représentant de l'État est en charge :

- * de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
- * de l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- * des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi.

Il assure par ailleurs la présidence du tribunal coutumier au 2° degré.

Article 94 : Le maire de Djibouti peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses attributions aux adjoints de l'Exécutif, dont la liste a été approuvée par l'Assemblée. Ces délégations subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées.

Section 3 : Des attributions des adjoints du Maire de la ville de Djibouti

Article 95 : Aussitôt après son élection, le Maire prend fonction et assure la présidence du conseil de la ville de Djibouti.

Article 96 : Les Adjoints sont choisis par le Maire.

Article 97 : Sous l'autorité du Maire, le premier Adjoint est chargé :

- 1- des affaires administratives et juridiques ;
- 2- de la gestion des services, de la supervision des organismes personnalisés de la ville de Djibouti ;
- 3- de la police administrative ;
- 4- des affaires politiques, sociales, religieuses, culturelles ;
- 5- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.

En cas d'absence ou d'empêchement du Maire du conseil de Djibouti, le premier Adjoint le remplace dans la plénitude de ses fonctions.

Article 98 : Sous l'autorité du Maire de la ville de Djibouti le deuxième Adjoint est chargé :

- 1- de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de développement de la ville de Djibouti ;
- 2- de la gestion domaniale et foncière ;
- 3- de la programmation, de la réalisation et de l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de la ville de Djibouti ;
- 4- de la protection de l'environnement dans la ville de Djibouti ;
- 5- du jumelage et de la coopération avec d'autres collectivités décentralisées ;
- 6- de la gestion financière et de la préparation des marchés publics, baux, contrats et conventions ;
- 7- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.

En cas d'absence ou d'empêchement du Maire de la ville de Djibouti et du premier Adjoint, le deuxième Adjoint assure l'intérim du Maire.

TITRE III : DISPOSITIONS FINANCIÈRES APPLICABLES
AUX INSTITUTIONS DÉCENTRALISÉES DE LA VILLE
DE DJIBOUTI ET DE SES COMMUNES

Chapitre 1 : Budget de la ville de Djibouti

Article 99 : Le budget du Conseil de Djibouti est composé :

- des donations et transferts de l'État ;
- des ressources fiscales locales ;
- des produits de l'exploitation des services et domaines ;
- des taxes rémunératrices sur les services rendus ;
- des participations des autres collectivités ;
- des produits financiers ;
- des produits de dons, legs et subventions ;
- des produits de l'aliénation des biens de la collectivité.

Article 100 : Le budget du Conseil de Djibouti, des conseils communaux et de leurs établissements publics comprend tant en recettes qu'en dépenses, une section d'investissement et une section de fonctionnement divisées en chapitres et en Articles.

Les crédits sont votés par chapitre et si l'Assemblée délibérante en décide ainsi, par Article.

Article 101 : Ce budget doit être voté en équilibre tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement. Il comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté.

L'Assemblée détermine l'ordre de priorité des travaux ou opérations à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité.

Si la durée des travaux ou opérations doit excéder une année les dépenses correspondantes doivent être évaluées globalement et répartie par exercice avec l'indication des ressources envisagées pour y faire face.

Article 102 : L'Assemblée et les établissements publics locaux doivent voter leur budget avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique. Elle statue sur le compte administratif correspondant présenté par l'Exécutif au plus tard le 1er juillet de l'année qui suit l'exercice et sur le compte de gestion correspondant présenté par le comptable du Conseil de Djibouti ou de leur établissement, le 1er octobre de l'année qui suit l'exercice.

Un rapport retraçant la ventilation, le montant et les bénéficiaires des aides attribuées est annexé au compte administratif.

Article 103 : Dans le cas où le budget du Conseil de Djibouti ou d'un établissement public n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, l'Exécutif est en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le Maire ou le Représentant de l'État saisit sans délai le Conseil du contentieux administratif et l'inspection générale de l'État.

Celle-ci doit statuer sur le budget en question dans le mois qui suit. Sa décision est notifiée immédiatement à la collectivité ou à l'établissement public concerné.

Ces dispositions ne sont pas applicables quant le défaut d'adoption du budget résulte de l'absence de communication par les services de l'État d'informations indispensables à l'établissement du budget.

La liste de ces informations est fixée par décret présidentiel.

Article 104 : Le budget du Conseil de Djibouti et des conseils communaux ou d'un établissement public est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère et lorsque les prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajoutée aux recettes propres de cette section à l'exclusion des produits d'emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à choir au cours de l'exercice.

Lorsque budget n'est pas voté en équilibre réel, le Maire saisit la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, dans les trente (30) jours qui suivent la transmission de ce budget pour le contrôle de légalité. Celle-ci arrête les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et les notifie à la collectivité ou à l'établissement public concerné dans les trente (30) jours de sa saisine.

Article 105 : Lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître dans l'exécution du budget, un déficit supérieur à 5% des recettes de la section de fonctionnement, le Président de l'Assemblée ou le Représentant de l'État saisit la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques. Celle-ci arrête les missions de redressement nécessaire et les notifie au conseil de Djibouti ou à l'établissement concerné dans les mêmes conditions que ci-dessus. Lorsque le conseil de Djibouti ou un établissement public a fait l'objet de mesures de "redressement", le Représentant de l'État doit transmettre à la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques, le budget afférent à l'exercice suivant. Celle-ci doit porter les rectifications qu'elle estime nécessaires à ce budget dans les deux (2) mois de sa transmission pour le contrôle de la légalité.

Article 106 : Lorsque le Représentant de l'État estime qu'une délibération de l'Assemblée est de nature à augmenter gravement la charge financière de la collectivité, il saisit dans un délai d'un mois suivant la date de réception de cette délibération, la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques et en informe immédiatement l'institution concernée. La section spécialisée de la Cour Judiciaire doit statuer dans le mois suivant sa saisine. Sa décision est notifiée à l'institution qui doit s'y conformer.

Article 107 : Ne sont obligatoires pour les Conseils communaux et pour le Conseil de Djibouti et leurs établissements publics que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. Lorsqu'une dépense obligatoire d'une institution ou d'un établissement public n'a pas été inscrite à son budget, le Représentant de l'État ou le comptable concerné, ainsi que toute personne y ayant intérêt saisit la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques. Celle-ci doit statuer dans les deux mois de sa saisine et adresser une mise en demeure à la collectivité ou à l'établissement public concerné sous couvert du Représentant de l'Etat. Si dans un délai d'un mois cette mise en demeure n'est pas survenue d'effet, le Représentant de l'Etat saisit à nouveau la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques qui procède sans délai à l'inscription d'office de la dépense obligatoire dans le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné en augmentant ses ressources ou en redressant ses dépenses facultatives.

Article 108 : Lorsque la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des finances publiques est saisie en application des Articles 94 et suivants de la présente loi, le Maire, ou le responsable de l'établissement public concerné ou leur représentant, peut à sa demande présenter ses observations. Il peut être assisté par la personne de son choix. Les arrêts de la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques peuvent faire l'objet de recours devant la Cour Suprême dans les quinze jours qui suivent leur notification aux intéressés.

Article 109 : Le comptable du Conseil de Djibouti ou d'un établissement public est comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal. Il est nommé par décret après information préalable des autorités concernées. Il prête serment devant la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administratif et le contrôle des dépenses publiques. Il est tenu de produire ses comptes devant cette section spécialisée qui statue par voie d'arrêt.

Article 110 : Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par le Maire. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de la légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension de paiement. Lorsque le comptable du Conseil de Djibouti ou d'un établissement public notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le Maire ou le responsable de l'établissement public peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépenses ordonnancées sur des crédits autres que ceux sur lesquels elles devaient être imputées, d'absence totale de justification du service fait et de défaut du caractère libératoire du paiement. L'ordre de réquisition est notifié à la section de la Cour Judiciaire spécialisée dans le contentieux administration et le contrôle des finances publiques. En cas de réquisition, le Maire ou le responsable de l'établissement public engage sa propre responsabilité.

Article 111 : La comptabilité du Conseil de Djibouti et de leurs établissements publics est soumise aux principes de la comptabilité de l'État. Toutefois, elle pourra faire l'objet de dispositions particulières. Dans les dix (10) mois qui suivront la publication de la présente loi, un décret précisera le contenu de ces dispositions particulières.

La Cour Suprême doit statuer sur les recours contre les arrêts de la section spécialisée visée à l'alinéa précédent dans les deux (2) mois de sa saisine.

Article 112 : Les actes de l'Exécutif du Conseil de Djibouti sont soumis au contrôle de la conformité aux délibérations du Conseil de Djibouti, de la loi et de la constitution.

Article 113 : Les actes de l'Exécutif du conseil de Djibouti sont soumis au contrôle de la légalité. Ce contrôle est assuré en première instance par le Conseil du contentieux administratif et l'inspection générale de l'État et en appel par la Cour Suprême.

Article 114 : Le Représentant de l'État veille à la régularité et à la conformité des actes des autorités décentralisées aux lois de la République par un contrôle à posteriori selon les procédures prévues par la présente loi.

Chapitre 2 : Les organes des Finances de la Ville de Djibouti.

Article 115 : Les organes des finances sont :

- l'Assemblée du Conseil de Djibouti ;
- les Conseils communaux ;
- l'Exécutif du Conseil de Djibouti et des Conseils Communaux ;
- le Service comptable du Conseil de Djibouti.

Article 116 : L'Assemblée du Conseil de Djibouti réceptionne les dotations du budget national pour le compte de la Ville de Djibouti. Elle fixe par un vote à la majorité simple l'ensemble des recettes et les dépenses du budget régional.

Article 117 : Le Maire prépare le budget et le soumet au vote de l'Assemblée du Conseil de Djibouti. Une fois le budget définitif voté, il est chargé des recouvrements des recettes et de l'engagement des dépenses prévues au chapitre budgétaire. Il est l'ordonnateur des dépenses.

Article 118 : Le comptable des deniers du Conseil de Djibouti est chargé de payer les dépenses ordonnancées par l'Exécutif. Il est en outre chargé du recouvrement comptable des recettes.

TITRE IV - DES RAPPORTS DES INSTITUTIONS DÉCENTRALISÉES DE LA VILLE DE DJIBOUTI AVEC L'ÉTAT

Article 119 : Les organes de tutelle de la ville de Djibouti sont :

- le Représentant de l'État auprès des communes
- le Représentant de l'État auprès du conseil de la ville
- le Représentant de l'État auprès des communes travaille sous l'autorité du Représentant de l'État auprès de la ville.

Article 120 : Les Représentants de l'État veillent sur la légalité et la régularité des actes émanant des collectivités décentralisées.

Article 121 : En dehors des actes relatifs à l'ordre public et à la sécurité qui restent soumis à un régime spécial d'une tutelle renforcée ; les autres actes émanant des autorités décentralisées de la ville de Djibouti doivent être déférés à l'appréciation du juge pour surseoir ou éteindre définitivement ses effets.

Article 122 : Lorsque le Représentant de l'État estime que l'acte de l'autorité décentralisée qui lui a été transmis recèle des irrégularités, il le défère devant le Conseil du Contentieux Administratif dans un délai de (2) mois qui suit la transmission et en informe immédiatement l'autorité décentralisée en lui communiquant les motifs de l'illégalité invoquée.

Le recours n'est pas suspensif.

Article 123 : Si l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Président du Conseil du Contentieux Administratif prononce le sursis à exécution dans les (48) quarante huit heures.

La décision de sursis à exécution est susceptible de recours devant la Cour Suprême dans un délai de (15) quinze jours à compter de sa notification.

Dans ce cas, la Cour Suprême statue dans les (48) quarante huit heures.

TITRE V : DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 124 : Lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, les élus sont soumis dans le respect de l'inviolabilité liée à leur statut aux dispositions relatives aux crimes et délits contre la chose publique figurant dans le TITRE I du livre III du Code Pénal de la République de Djibouti.

Article 125 : Le transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales doit être concomitant à la mise à disposition des moyens en personnels, leurs équipements et locaux.

Article 126 : La présente loi sera promulguée au plus tard un (1) mois après son adoption. La mise en place effective de la décentralisation dont elle fixe les dispositions se fera progressivement compte tenu des moyens financiers nécessaires à sa réalisation.

Article 127 : Sont abrogées les dispositions de TITRE II de la Loi n° 77-060 du 23 novembre 1977, des décrets n° 79-078, 70-080 du 04 août 1979, du décret n° 79-1305 du 03 novembre 1979 ainsi que toutes dispositions autres contraires à la présente loi.

Article 128 : La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti, dès sa promulgation.

Fait à Djibouti, le 01 novembre 2005.

Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 3 :

Décret n°2007-0100/PR/MID relatif aux Pouvoirs des Préfets du 3 mai 2007.

TITRE 1er DES POUVOIRS DES PREFETS

Article 1 : Les représentants de l'Etat auprès des collectivités territoriales prennent respectivement la dénomination de : Préfet de région et de sous préfets dans les régions, Préfet de Djibouti-ville dans la ville de Djibouti, et sous-Préfet dans les communes de Djibouti-ville.

Les préfets sont dépositaires de l'autorité de l'Etat.

Ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois.

Ils représentent l'ensemble du gouvernement dans leurs circonscriptions administratives respectives.

Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales.

Les préfets sont sous la tutelle directe du Ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Ils suivent, sous l'autorité des Ministres et dans les conditions définies par le présent Décret, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat.

Article 2 : Les préfets de région et le préfet de Djibouti-ville sont nommés par Décret présidentiel pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Ils sont choisis parmi les fonctionnaires relevant du corps des administrateurs civils, justifiant d'au moins dix (10) ans d'expériences au sein de l'administration centrale.

Le préfet de région et le préfet de Djibouti-ville sont secondés par des préfets adjoints.

Les préfets conservent les avantages des commissaires.

Article 3 : Les sous préfets de région et les sous préfets en poste dans les communes de Djibouti-ville sont nommés par Arrêté sur proposition du Ministre en charge de l'Intérieur.

Les sous préfets de région conservent les avantages des chefs de poste.

Les sous préfets en poste dans les communes de la ville de Djibouti conservent les avantages des chefs d'arrondissement.

Article 4 : Les préfets assurent le contrôle à posteriori sur les actes et les décisions des organes élus de la région dans les conditions prévues par la Loi.

Article 5 : Les préfets coordonnent les activités des services techniques déconcentrés de l'Etat placés sous leurs autorités.

Article 6 : Les Préfets disposent d'un pouvoir de contrôle de légalité à posteriori, ainsi, ils peuvent saisir le tribunal administratif pour une décision qu'ils estiment contraire à la légalité, éventuellement par une procédure d'urgence lorsqu'il y a, par exemple, atteinte à une liberté publique .La saisine du juge ne suspend pas la décision déferée.

En leur qualité de représentant de l'Etat, l'organisation des élections est du ressort des préfets.

Chapitre 1er

Dispositions relatives au préfet de région

Article 7 : Le préfet est le coordinateur de l'ensemble des services techniques de l'Etat dans la région de son ressort administratif

Il est le garant de la cohérence et de la continuité de l'action des services de l'Etat dans la région. Il veille à leur bon fonctionnement.

Article 8 : Le préfet est responsable de la mise en oeuvre des objectifs nationaux de développement assignés aux services techniques et organismes de l'Etat dans la région.

Article 9 : Le préfet de région doit oeuvrer à la complémentarité des services techniques déconcentrés et des services locaux afin de renforcer leur partenariat dans l'intérêt suprême de la population.

Article 10 : Le préfet de région met en oeuvre en concertation avec le comité de l'administration régionale, le projet d'action stratégique de l'Etat dans la région.

Article 11 : Le préfet de région propose aux Ministres intéressés, après consultation du comité de l'administration régionale, des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme définis. Cette action doit correspondre aux priorités du projet d'action stratégique de l'Etat.

Article 12 : Le préfet de région est basé au chef-lieu de la région.

Article 13 : Le préfet de région s'appuie dans l'exercice de ses fonctions sur un service chargé des affaires juridiques et du contentieux administratif et un service en charge des élections.

Article 14 : Le sous-préfet de région est le délégué du Préfet de région.

Il assiste le Préfet de région dans la représentation territoriale de l'Etat et sous son autorité :

1° il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations ;
2° il organise les élections ;

3° il anime et coordonne l'action, dans sa localité, des services de l'Etat ;

4° il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Le Préfet de région peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de la localité où il est en poste et, avec l'accord des sous-préfets intéressés.

Article 15 : Le sous préfet de région en poste dans les localités de l'intérieur rend compte de ses activités au préfet de région ainsi qu'aux autorités locales.

Chapitre II

Dispositions relatives au Préfet de Djibouti-ville

Article 16 : Le Préfet de Djibouti-ville met en oeuvre dans les communes de la ville de Djibouti les politiques nationales et communautaires.

Le Préfet de Djibouti-ville est le garant de la cohérence et de la continuité de l'action des services de l'Etat dans les limites territoriales de Djibouti ville. A ce titre, il fixe des orientations générales qu'il élabore avec les sous-préfets dans les communes.

Article 17 : Le préfet de Djibouti-ville est responsable de la mise en oeuvre des objectifs nationaux de développement assignés aux services techniques et organismes de l'Etat dans les limites administratives de la ville de Djibouti.

Il anime et coordonne l'action des sous-préfets en poste auprès des communes de la ville de Djibouti.

Article 18 : Le Préfet de Djibouti-ville coordonne la mise à disposition au profit du conseil de Djibouti-ville des services déconcentrés de l'Etat.

Article 19 : Le Préfet de Djibouti-ville doit oeuvrer à la complémentarité des services technique déconcentrés et des services locaux afin de renforcer leur partenariat dans l'intérêt suprême de la population.

Article 20 : Le Préfet de Djibouti-ville a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la Protection des populations.

Il peut à ce titre suppléer aux défaillances des autorités locales et éditer des mesures visant à rétablir la salubrité et le respect des lois et règlements de la République.

Il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements à prendre des mesures de protection et de défenses en cas de troubles.

Article 21 : Le Préfet de Djibouti-ville met en oeuvre, après consultation du collège des chefs de service, le projet d'action stratégique de l'Etat dans les communes de Djibouti-ville. Ses dispositions sont compatibles avec les orientations du projet d'action stratégique de l'Etat dans Djibouti-ville.

Article 22 : Le Préfet de Djibouti-ville s'appuie dans l'exercice de ses fonctions sur un service chargé des affaires juridiques et du contentieux administratif et un service en charge des élections.

Article 23 : Le sous-préfet en poste dans la commune est le délégué du Préfet de Djibouti-ville. Il assiste le Préfet de Djibouti-ville dans la représentation territoriale de l'Etat et sous son autorité :

1° il veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité et à la protection des populations ;
2° il organise les élections.

3° il anime et coordonne l'action, dans la commune, des services de l'Etat ;

4° il participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Le Préfet de Djibouti-ville peut lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, le cas échéant hors de la commune et, avec l'accord des sous-préfets intéressés.

Article 24 : Sont abrogées toutes les dispositions réglementaires contraires au présent Décret.

Article 25 : Le présent Décret sera publié au Journal Officiel de la République de Djibouti, dès sa promulgation.

Fait à Djibouti, le 03 mai 2007.

Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 4 :

Décret n°2007-0099/PR/MID portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales du 3 mai 2007.

DISPOSITIONS GENERALES.

Article 1 : Conformément à la Loi n°174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et statut des Régions et à la Loi n°122/AN/05/5ème L portant sur le statut de la ville de Djibouti, les Collectivités territoriales bénéficient d'un transfert des compétences. Les collectivités territoriales concernées par le présent Décret sont les régions, le Conseil de Djibouti et les communes de Djibouti-ville.

Les compétences transférées par l'Etat dans les conditions fixées par la Loi concourent au développement économique scientifique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif des collectivités locales.

Article 2 : Les compétences transférées aux collectivités locales par l'Etat ne sont pas exclusives. Elles peuvent être exercées de manière complémentaire par l'Etat ou par les entreprises privées, dans les conditions et modalités prévues par la Loi.

Article 3 : En dehors des compétences dites régaliennes qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat, les collectivités locales sont associées à la mise en oeuvre et au suivi des compétences dans les domaines présentant un intérêt au niveau local.

Les autorités locales dans les activités relevant de leurs compétences leur conférant l'exercice des mesures relevant de la police administrative peuvent faire appel pour leur application aux forces de sécurité qui doivent obéir.

Article 4 : Le transfert des compétences se fera de manière progressive, dans le cadre d'un dialogue et d'une concertation entre l'Etat central, ses services déconcentrés et les collectivités locales.

Article 5 : Tout transfert des compétences arrêté par acte réglementaire doit obligatoirement être concomitant avec le transfert des moyens et des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées. En attendant la mise en place d'une fiscalité locale qui sera effective en 2008, l'Etat mettra à la disposition des collectivités locales les ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences qui leur seront transférées.

Article 6 : Le transfert et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectuent en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, au conseil de Djibouti et aux communes.

Article 7 : Dans le cadre de la coopération interrégionale et intercommunale, les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

TITRE 1 :

COMPETENCES TRANSFEREES AUX REGIONS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Article 8 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions.

1. La promotion de l'artisanat ;
2. L'appui aux projets générateurs des revenus ;
3. La promotion des activités agricoles, apicoles, pastorales et piscicoles ;
4. La promotion du tourisme ;
5. La construction, l'équipement, la gestion et l'entretien des marchés, gares routières et abattoirs.

DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Article 9 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional ;
- 2 l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi des schémas régionaux d'action pour l'environnement ;
- 3 la création, l'entretien et la maintenance des points d'eaux (puits, retenues d'excavation) ; la création et la gestion des forages relève de l'autorité de l'Etat.

DE LA PLANIFICATION, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

Article 10 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions.

- 1 l'élaboration et l'exécution des plans régionaux de développement ;
- 2 la passation, en relation, avec l'Etat de contrats plan pour la réalisation d'objectifs de développement ;
- 3 la coordination des actions de développement ;
- 4 l'élaboration conformément au plan national, du schéma régional d'aménagement du territoire.

DE LA SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE

Article 11 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte sanitaire nationale ;
- 2 la gestion, la maintenance et l'entretien des pharmacies communautaires ;
- 3 la mise oeuvre de mesures de prévention et d'hygiène.

DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS

Article 12 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 la réalisation d'infrastructures de proximité (centre de développement communautaire, terrain de sport) ;
- 2 l'encadrement, l'appui et l'assistance aux associations culturelles et sportives ;
- 3 la participation à l'entretien et à la gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives (stades, centres et parcours sportive, aires de jeux, terrains) ;
- 4 l'organisation, l'animation et le développement des activités socio-éducatives.

DE LA CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES

Article 13 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 la promotion et le développement des activités culturelles ;
- 2 l'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- 3 l'assistance aux associations culturelles ;
- 4 la création, la gestion et l'entretien des centres socioculturels.

DE L'EDUCATION, DE L'ALPHABETISATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Article 14 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale ;
- 2 la gestion et l'entretien des écoles et établissement d'enseignement fondamental ; le personnel du corps enseignant relève de l'autorité de l'Etat ;
- 3 l'exécution des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme ;
- 4 la création, la gestion et l'entretien des cantines et des dortoirs scolaires ;
- 5 l'élaboration d'un plan régional d'insertion ou de réinsertion professionnelle des jeunes.

VOIRIE, ASSAINISSEMENT ET GESTION DES MARCHES

Article 15 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 la gestion des marchés et foires ;
- 2 la gestion et le contrôle de l'occupation du domaine public ;
- 3 entretien des rues et places publiques ;
- 4 voirie et enlèvement des ordures.

ETAT CIVIL

Article 16 : Les compétences suivantes sont transférées aux régions :

- 1 établissement des actes d'état civil : naissances, mariage et décès.

TITRE 2 :

COMPETENCES TRANSFEREES AU CONSEIL DE DJIBOUTI.

Article 17 : Le Conseil de Djibouti règle par ses délibérations les matières suivantes :

1. les programmes et projets de développements de la ville de Djibouti ;
2. les budgets et comptes des conseils communaux et du Conseil de Djibouti ;
3. la Protection de l'environnement ;
4. la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissements dont la gestion seront progressivement transférés au Conseil de Djibouti ;
5. l'acceptation ou le refus de dons et legs au Conseil de Djibouti;
6. la création et le mode de gestion des services du Conseil et la gestion du personnel ;
7. la gestion du domaine public et privé de la ville de Djibouti ;
8. la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêts communs de la ville de Djibouti ;

9. l'institution de taxes locales dans les limites fixées par la loi ;

10. la coopération et le jumelage avec d'autres collectivités.

Le Conseil de la ville de Djibouti donne son avis dans les domaines suivants :

1. la constitution des dossiers d'état civil (naissances, mariage et décès) ;

2. les inscriptions aux examens ;

3. la création et la gestion des dispensaires et pharmacies ;

4. la protection civile, l'éclairage public, l'alimentation en eau de la ville de Djibouti ;

5. participation au plan ORSEC ;

6. l'entretien des routes dans la ville et des abattoirs, sur l'entretien des parcs à bestiaux et des marchés de la ville ;

7. participation à la gestion, concourt à la collecte et au contrôle de toutes redevances perçues au titre des parcs à bestiaux, des marchés de la ville, des abattoirs et de toutes autres sommes perçues pour l'occupation du domaine à quelque titre que ce soit.

Article 18 : Le Maire de la ville de Djibouti exerce les attributions ci-après sous le contrôle du Conseil de Djibouti :

1. l'élaboration et l'exécution des programmes de développement de la ville de Djibouti ;

2. la représentation de la ville de Djibouti dans tous les actes de la vie civile ;

3. la présidence des sessions et réunions du Conseil ;

4. la réalisation et l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt de Djibouti ;

5. la préparation et l'exécution du budget de Djibouti dont il est l'ordonnateur ;

6. la gestion des services administratifs de la ville de Djibouti ;

7. la gestion et l'administration des biens de la ville de Djibouti et la prise de tous actes conservatoires ;

8. la tutelle des organismes personnalisés de la ville de Djibouti;

9. la souscription des marchés, la passation des baux et adjudications des travaux ;

10. l'établissement des actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine ;

11. la police administrative ;

12. de conserver et d'administrer les propriétés de la collectivité et de faire en conséquence tout acte conservatoire de ses droits;

13. la délivrance du permis de construire ;

14. la présidence du tribunal coutumier au 2 degré.

Article 19 : Les communes disposent d'un avis sur les compétences énumérées ci-dessous et exercées par le conseil de Djibouti.

DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Article 20 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la collecte au niveau local des ordures ménagères.

DE LA PLANIFICATION, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

Article 21 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1 l'aménagement et la viabilisation des espaces habitables et de la voirie urbaine ;

2 la prie en charge de l'éclairage des voies publiques ;

3 l'arrosage et l'entretien des jardins publics et des espaces verts;

4 l'adressage et la proposition de la dénomination des rues, places et édifices publics ;

5 la participation au plan ORSEC.

DE LA SANTE , DE LA POPULATION ET DE L' ACTION SOCIALE

Article 22 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la gestion et l'entretien des centres de santé urbains ; le corps médical et paramédical relève de l'autorité de l'Etat ;

2. la mise en oeuvre de mesures de prévention et d'hygiène ;

3. la création, l'entretien et la gestion des cimetières publics.

DE LA JEUNESSE, DES SPORTS, DES LOISIRS ET DES FETES

Article 23 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la promotion et l'animation du sport et des activités de loisirs ;

2. l'encadrement, l'appui et l'assistance aux associations culturelles et sportives ;
3. la gestion des stades municipaux ;
4. la participation à l'organisation des compétitions ;
5. la participation à l'organisation de la fête de l'indépendance.

DE LA CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES

Article 24 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la promotion et le développement des activités culturelles ;
2. l'organisation au niveau local de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
3. l'assistance aux associations culturelles.

DE L'EDUCATION, D'ALPHABETISATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Article 25 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la gestion, l'entretien, et la maintenance des écoles et des établissements d'enseignement fondamental ; le personnel du corps enseignant relève de l'autorité de l'Etat ;
2. la participation à la mise en place et à l'entretien des infrastructures et des équipements éducatifs ;
3. l'élaboration d'un plan communal d'insertion ou de réinsertion professionnelle ;
4. la création, la gestion et l'entretien des cantines et des dortoirs scolaires.

VOIRIE, ASSAINISSEMENT ET GESTION DES MARCHES

Article 26 : Les compétences suivantes sont transférées au Conseil de Djibouti.

1. la gestion et le contrôle de l'occupation du domaine public ;
2. voirie et enlèvement des ordures.

TITRE 3 :

COMPETENCES TRANSFEREES AUX COMMUNES

Article 27 : Le Président du conseil communal est le chef de l'exécutif du pouvoir communal. Il dispose à ce titre des pouvoirs propres suivants :

1. enregistrement et établissement des pièces d'état civil (naissances, mariage et décès) ;
2. avis sur les autorisations de construire ;
3. l'entretien des locaux scolaires au niveau des écoles et des établissements d'enseignement fondamental ;
4. gestion du budget et du personnel de la commune ;
5. présidence du tribunal coutumier au 1er degré.

Article 28 : Les compétences énumérées ci-dessous sont gérées par le Conseil communal de manière autonome sur délégation du Conseil de Djibouti.

DE L'ACTION ECONOMIQUE

Article 29 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes sur délégation du Conseil de Djibouti.

- 1 la promotion des activités de production agricoles, apicoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal ;
- 2 la mise en valeur des sites touristiques ;
- 3 l'appui aux projets générateurs des revenus et d'emplois.

DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Article 30 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes.

- 1 la délivrance et l'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal ;
- 2 la gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité les pollutions et les nuisances ;
- 3 l'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement ;
- 4 le nettoyage des rues, chemins et espaces publics communaux ;
- 5 la création, l'entretien et la gestion des espaces verts, parcs et jardins d'intérêt communal.

DE LA SANTE ,DE LA POPULATION ET DE L' ACTION SOCIALE

Article 31 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes.

- 1 la gestion, la maintenance et l'entretien des pharmacies communautaires.

DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS

Article 32 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes.

- 1 la promotion et l'animation du sport et des activités de loisirs ;
- 2 l'encadrement, l'appui et l'assistance aux associations culturelles et sportives ;

3 la gestion des centres et parcours sportifs municipaux, aires de jeux, terrains ;

4 l'appui aux associations sportives.

DE LA CULTURE ET DE LA PROMOTION DES LANGUES NATIONALES

Article 33 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes :

1 la promotion et le développement des activités culturelles ;

2 l'organisation au niveau local de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;

3 l'assistance aux associations culturelles ;

4 la participation à la création et à la gestion des centres socioculturels.

DE L'EDUCATION, D'ALPHABETISATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Article 34 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes.

1 la participation à l'établissement de la tranche communale de la carte scolaire nationale ;

2 l'exécution des plans communaux d'élimination de l'analphabétisme ;

3 la participation à la gestion, à l'entretien et à la maintenance des écoles maternelles et primaires et des établissements préscolaires de la commune ; le personnel du corps enseignant relève de l'autorité de l'Etat.

VOIRIE, ASSAINISSEMENT ET GESTION DES MARCHES

Article 35 : Les compétences suivantes sont transférées aux communes.

1 la gestion des marchés et foires ;

3 l'entretien des rues et places publiques.

Article 36 : Le présent décret prend effet à compter du 03 mai 2007 et sera enregistré, communiqué et exécuté partout où besoin sera et publié au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Fait à Djibouti, le 03 mai 2007.

Le Président de la République,

chef du Gouvernement

ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 5 :

Arrêté n°2007-0432/PR/MID portant création d'un Comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales du 3 mai 2007.

Article 1 : Le présent Arrêté a pour objet de définir l'organisation du dispositif institutionnel de suivi des conditions et des modalités de transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, conformément à la politique générale du gouvernement et aux orientations du Président de la République en matière de mise en œuvre du processus de Décentralisations.

Article 2 : Il est institué auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation un comité chargé de suivre les opérations de transferts des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Article 3 : Le comité de suivi des conditions et des modalités de transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales a pour attribution l'identification, la formulation et le suivi de l'ensemble des opérations relatives au transfert des compétences au profit des collectivités décentralisées.

Le comité de suivi accompagne les administrations de l'Etat et des collectivités locales en vue de leur faciliter par leurs conseils, arbitrages et expertise le processus de partage et de transfert des compétences.

Article 4 : Le comité de suivi du transfert des compétences établit avec les Ministères sectoriels un calendrier réaliste de transfert des compétences et des moyens en l'assortissant si besoin est des conditions requises et des modalités nécessaires en vue de les accomplir dans le meilleur délai.

Article 5 : Le comité de suivi de la décentralisation est présidé par le Directeur du cabinet de Premier Ministre et comprend :

- le Directeur du cabinet de Premier Ministre ; Président
- le Directeur de la Décentralisation ; Coordinateur
- le Représentant du Ministère des Finances ; Membre
- le Représentant du Ministère de l'Equipement ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de l'Emploi ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de la Promotion ‘‘ de la Femme ;
- le Représentant du Ministère de la Santé ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de l'Agriculture ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de la Jeunesse ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de l'Education Nationale ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de la Communication ; ‘‘
- le Représentant du Ministère de la Justice ; ‘‘
- un Représentant des différents Conseils Régionaux ; ‘‘
- un Représentant des différents Conseils communaux ; ‘‘
- le Représentants du Conseil de Djibouti Membre.

Les représentants des Ministères sectoriels et des autorités locales sont membres de droit.

Le comité peut faire appel à toutes les personnes qui peuvent l'aider dans ses missions.

Article 6 : Après la mise en place du Comité, le Président convoque les membres du comité pour élaborer un calendrier ainsi qu'un plan de travail et définir les modalités de collaboration avec les différents Ministères concernés.

Article 7 : Le Comité se réunit chaque fois que de besoin. Toutefois, compte tenu de l'importance et du volume du travail à accomplir, le Comité se réunit au moins quatre fois par semaine.

Article 8 : En terme d'ancrage institutionnel, le Comité de suivi des conditions et des modalités de transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation.

Le Comité rend compte du suivi et de l'état d'avancement des opérations du transfert des compétences au Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Article 9 : L'animation et la coordination des activités du Comité sont assurées par le Directeur de la Décentralisation en sa qualité de coordinateur du Comité.

Article 10 : Le présent Décret prend effet à compter du 03 mai 2007 et sera enregistré, communiqué et exécuté partout où besoin sera et publié au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Fait à Djibouti, le 03 mai 2007.

Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 6 :

Loi n°192/AN/02/4ème L Instituant le système de quota dans les fonctions Electives et dans l'Administration de l'Etat du 13 novembre 2002.

Article 1er : Il est institué à titre transitoire, en République de Djibouti, un système de quota dans les fonctions électives, et dans l'administration de l'État.

Le quota est une mesure d'action positive visant chaque citoyen, sans distinction aucune :

- De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants élus(es)
- D'accéder dans les conditions d'équité, aux emplois supérieurs de l'État.

Article 2 : Lors des élections législatives, les partis politiques présentant des listes de candidats devront faire figurer sur leurs listes une proportion de l'un ou de l'autre sexe équivalente au moins à 10% des sièges à pourvoir.

Article 3 : Les voies et moyens en vue d'atteindre une représentation proportionnelle de l'un ou de l'autre sexe d'au moins 10% dans les emplois supérieurs de l'État seront déterminés par un décret pris en Conseil des Ministres.

Article 4 : La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République de Djibouti, dès sa promulgation.

Fait à Djibouti, le 13 novembre 2002.
Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAIL OMAR GUELLEH

ANNEXE 7 :

Décret n°2002-0170/PRE fixant les Conditions de Recrutements du Personnel de l'État du 26 août 2002.

Article 1er : Afin de garantir l'égalité de chance et d'accès au travail en vue d'un fonctionnement efficient et efficace de l'Administration et des institutions de l'Etat, les fonctionnaires et les agents conventionnés de l'Etat, des entreprises et établissements publics doivent être recrutés par voie de concours à compter du 1er septembre 2002.

Article 2 : Les concours pour l'accès à l'Administration centrale sont organisés par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale.

Pour l'accès aux entreprises et les établissements publics, l'organisation des concours se fait en collaboration entre ces derniers et le Ministère de l'Emploi.

Article 3 : Les Ministères, entreprise et établissement publics sont tenus de communiquer au Ministère de l'Emploi leurs besoins avec un descriptif du profil recherché et des postes vacants.

Article 4 : La détermination des conditions de présentation des candidats aux concours sera établie par le Ministère de l'Emploi conformément aux dispositions réglementaires en vigueur pour les fonctionnaires et pour les agents conventionnés de l'Administration.

Pour les entreprises et les établissements publics, la détermination des conditions de présentation des candidats se fait en collaboration par l'institution concernée et le Ministère de l'Emploi.

Article 5 : Les contenus des programmes des concours sont définis en collaboration par le Ministère de l'Emploi et le Ministère demandeur.

Article 6 : Les recrutements effectués en violation des présentes dispositions sont nuls et non avenue.

Toutefois, les recrutements pour les postes ne nécessitant aucune qualification spécifique et dont le salaire est inférieur à 30 000 Francs Djibouti ne sont pas soumis aux dispositions du présent décret.

Article 7 : Les références et date du procès-verbal constatant l'admission du candidat au concours doivent être mentionnés sur la décision portant recrutement ou sur l'acte d'engagement.

Article 8 : Le présent décret sera enregistré et publié au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Fait à Djibouti, le 26 août 2002.
Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 8 :

Arrêté n°2003-0278/PR/MID portant création d'un nouveau arrondissement et délimitant les circonscriptions administratives du 9 avril 2003.

Article 1er :

Le présent arrêté a pour objet de créer d'une part un nouvel arrondissement dénommé «Arrondissement du Plateau» et de délimiter le ressort territorial des régions et de la ville de Djibouti, d'autre part.

1)- La Ville de Djibouti

Article 2 :

La ville de Djibouti comprend six (6) arrondissements.

Le ressort territorial de la ville de Djibouti est délimité de la manière suivante :

- Au Nord et à l'Est par la mer,
- A l'Ouest par une ligne reliant successivement ; Ga'anika-Dihda Oué'ad-Hidka Ambado-Damérala jusqu'à l'embouchure de la mer.
- Au Sud, les points reliant la limite du ressort de l'Ouest en passant l'Oued Douda jusqu'à l'embouchure de la mer englobant les îles Haramous.

Arrondissement du Plateau.

Article 3:

L'arrondissement du plateau est délimité de la façon suivante :

- Au Nord, à l'Est et à l'Ouest par la mer
- Au Sud Ouest par la limite de la rue Abdillahi Doualeh Wais (ex-avenue Brazzaville), Hamoudi ; le centre culturel français A.R au point du canal des égouts jusqu'à l'embouchure de la mer.
- Au Sud Est par la limite de la rue Abdillahi Doualeh Wais prolongée jusqu'à la rue d'Obock puis l'école primaire de Boulaos et la mer
- Les îles (1), Maskali et Moucha sont rattachés à l'arrondissement du Plateau

Premier Arrondissement.

Article 4 : Le premier arrondissement est délimité de la manière suivante :

- Au Nord par les limites Sud du Plateau.
- A l'Est et à l'Ouest par la mer.
- Au Sud, le Nord de la Cité d'Einguela, et son prolongement à l'Ouest jusqu'à la mer, à l'Est jusqu'au carrefour de la route N1, puis cette dernière voie jusqu'à la pointe Nord-Est de la station côtière, l'avenue 25, l'avenue 26 prolongée et l'avenue 26, la rue d'obock et la limite Sud du bâtiment de l'intendance militaire situé dans le prolongement de cette rue.

Deuxième Arrondissement.

Article 5 :

Le 2ème arrondissement est délimité de la façon suivante :

- Au Nord, par la limite Sud du 1er arrondissement ;
- A l'Est et à l'Ouest par la mer ;
- Au Sud par une ligne reliant successivement l'embouchure de l'Ouest d'Ambouli à un point situé sur la route N1 à 25m au Nord du carrefour de cette route avec celle d'Ambouli puis à la rue séparant le Nord du lotissement du Progrès du Sud de la rue 22 suivante cette voie et dans son prolongement jusqu'au boulevard Guelleh Batal et de la bretelle du camp militaire de Gabode et passant donc au Nord de ce camp longeant la limite Sud de la zone industrielle Sud jusqu'à la mer.

Troisième Arrondissement.

Article 6 :

Le 3° arrondissement est limité de la façon suivante:

- Au Nord par la limite du 2ème arrondissement ;

- A l'Ouest par le lit de l'oued d'Ambouli depuis l'embouchure de l'Oued d'Ambouli jusqu'à la route de Doraleh au point situé à 1,8 km au Nord du phare d'Ambouli puis par la route de Doraleh jusqu'à son intersection avec la route N1 puis par la route N1 jusqu'au poste de Police de Balbala.
- Au Sud par la piste de Balbala-loyada jusqu'à l'Oued Doudah puis le lit de l'oued Doudah jusqu'à la mer.

Quatrième Arrondissement.

Article 7 : Le 4^o arrondissement est limité de la manière suivante:

Au Nord, par la limite Sud du 3^o arrondissement ;

Au Sud-Ouest par le camp Cheik Osman reliant les points suivants:

Mosquée Hassan Gouled. Le Sud du lycée Fuku-Zawa. L'école Balbala 3. Le Sud de Balbala 3 bis.

Traversant devant la nouvelle antenne de la pharmacie de l'indépendance jusqu'au poste de police de Waxle-Daba et coupant en deux la cité Hodane aboutissant au PK30.

Cinquième Arrondissement.

Article 8 : Le 5^o arrondissement comprend le reste de la ville de Djibouti jusqu'à la limite de la région d'Arta.

2)- La région d'Arta.

Article 9 : La région d'Arta est délimitée de la manière suivante :

- Au Nord-Est par la limite Sud de Djibouti-Ville traversant Ambouli Cagadereh et l'école de police Nagad jusqu'à l'embouchure de l'Oued grand Douda.

- Au Nord-Ouest, la limite Ouest de Djibouti-ville englobant le poste administratif d'Arta/Wea reliant les points suivants :

Arta plage-Guini Koma jusqu'à la pointe Sud d'Assal à kalafa.

- Au Sud par la côte Sud du golfe de Tadjourah depuis la frontière de la République de Somalie à Loyada jusqu'à l'embouchure de l'Oued Erolé. De ce point, par une ligne brisée joignant dans l'ordre les points suivants :

- Erolé-Sagalle-Gonni Garbo en passant par le grand Barra.

- Remontant vers Bôlelei à Addabiyo, Bour Ougoul et le point de Guissi.

- Descendant de ce point jusqu'à la frontière Dhagadamer.

Article 10 :

limite territoriale avec la région d'Ali-Sabieh :

- Elka Hadad (puits salé)

- Galemi jusqu'au point côte 888

- Goubour Allol coupant en deux Bour Ougoul

- Sud de Anod

- Guissi jusqu'à la frontière sud de la région d'Arta.

3) La région d'Obock.

Article 11 :

La limite du district de Tadjourah à l'Est de la ligne partant de Dadato (Oued Weima) remontant le cours des Oueds Weima, puis de Barri jusqu'au puits de Mandi, joignant en droite ligne ce point au puits de Masaïaïa dans l'Oued Dallaï, et suivant le cours de cet Oued jusqu'à la mer.

4) La région de Tadjourah.

Article 12 :

La limite territoriale de la région de Tadjourah comprend au Nord par la limite Sud du district d'Obock et le Sud par la limite Nord-Est du district de Dikhil et au Sud-Est par la limite Nord-Ouest de la région d'Arta.

5) La région de Dikhil.

Article 13 :

La localité de Mouloud située à quelques Km à l'Est de Dikhil revient à la région de Dikhil.

Article 14 :

La limite territoriale avec la région d'Arta :

- Grand Barra
- Gonnî Garba
- De ce point jusqu'à la pointe Sud d'Assal

Article 15 :

La limite territoriale avec la région d'Ali-Sabieh :

- A la jetée de Aour Aoussa vers le Grand Barra
- Oudougo Djogta
- De ce point jusqu'à la frontière

Article 16 :

La limite territoriale avec la région de Tadjourah

- La pointe Afma
- La plaine d'Allamo
- De ce point jusqu'à Kalaf (pointe Sud d'Assal)

6) La région d'Ali-Sabieh.

Article 17 :

Les limites du District d'Ali-Sabieh demeurent les mêmes que celles attribuées à l'article 3 de l'arrêté n°1060 du 31 août 1946.

Ali-Sabieh : Toute la partie de la limite de la région d'Arta se trouvant au Sud de la ligne joignant les points : côte 780 (Mond Anod), viaduc de Chebele (1), signal côte 194 (Guissy) (2), côte 209 (Goubeh) (3) et prolongée jusqu'à la frontière dans l'alignement Guissy-Goubeh (3).

Article 18 :

Est abrogé toutes les dispositions contraires au présent Arrêté.

Article 19 :

Le présent Arrêté sera enregistré, exécuté partout où besoin sera et publié au Journal Officiel de la République de Djibouti.

Fait à Djibouti, le 09 avril 2003.
Le Président de la République,
chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 9 :

Loi n°56/AN/09/6ème L portant création d'un tribunal Administratif du 19 juillet 2009.

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er :

Il est institué dans le même ressort judiciaire que celui de la Cour d'Appel de Djibouti un Tribunal Administratif compétent pour connaître des contentieux Administratifs.

Le siège du tribunal est fixé à djibouti.

Article 2 :

L'appel est porté devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême qui procède à un examen en fait et en droit de l'affaire.

CHAPITRE II : ORGANISATION ET COMPETENCE

SECTION I : ORGANISATION

Article 3 :

Le Tribunal Administratif comprend :

- Un Président
- Des conseillers administratifs
- Un Commissaire du Gouvernement
- Et un greffe.

Le Président, les conseillers administratifs et le Commissaire du Gouvernement sont choisis parmi les personnes ayant un master en droit et une compétence établie en matière administrative.

Le Tribunal Administratif statue avec l'assistance d'un greffier et en présence du Commissaire du Gouvernement qui conclut sur toutes les affaires.

En cas d'empêchement d'un conseiller, le président procède à son remplacement.

Article 4 :

La Chambre Administrative d'Appel de la Cour Suprême est présidée par le premier président de la Cour Suprême ou par un conseiller désigné par lui. Elle comprend en outre :

- Deux conseillers de la Cour Suprême
- Du Procureur General près la cour suprême ou de son représentant.
- Et d'un greffier.

Article 5 :

Sous réserve des dispositions en matière de référé, les arrêts du Tribunal Administratif sont rendus par le Président et deux conseillers.

Les arrêts sont prononcés publiquement.

Ils doivent être motivés.

Ils mentionnent les noms des magistrats qui les ont rendus, du Commissaire du Gouvernement, des parties ou avocats qui ont postulé à l'audience, du greffier audiencier. Les arrêts doivent aussi mentionner les noms, les professions, les domiciles des parties, l'énoncé succinct des arguments produits, les motifs et les dispositifs, assortis des dispositions légales appliquées.

Ils sont signés du Président et du Greffier.

Le Président, a la police de l'audience et dirige les débats.

Article 6 :

Le Président, les conseillers administratifs, et le Commissaire du Gouvernement du Tribunal Administratif sont nommés par décret du Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent à l'audience de la chambre administrative de la Cour Suprême le serment suivant :

"JE JURE ET PROMETS DE BIEN ET FIDELEMENT REMPLIR MA MISSION, DE GARDER LE SECRET DES DELIBERATIONS ET DE ME CONDUIRE EN TOUT COMME UN DIGNE ET LOYAL MAGISTRAT".

SECTION II : COMPETENCE

Article 7 :

Le Tribunal Administratif est en premier ressort juge de droit commun du contentieux administratif.

La chambre administrative de la Cour Suprême demeure en dernier ressort le juge de contentieux administratif.

Article 8 :

Le Tribunal Administratif connaît :

- des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives nationales régionales ou locales ;
- des recours en interprétation et en appréciation de légalité de ces décisions ;
- des demandes en décharge ou en réduction présentées en matière fiscale, par les contribuables, dans les conditions fixées par la réglementation financière ;
- du contentieux relatif à l'élection des Assemblées des Collectivités Territoriales.
- 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 en matière des marchés publics ;
- d'une manière générale de tout litige qui entre dans le contentieux administratif.

CHAPITRE III : PROCEDURES

SECTION I : PROCEDURE ORDINAIRE

Article 9 :

Les requêtes introductives d'instance et les pièces concernant les affaires sur lesquelles le Tribunal Administratif est appelé à statuer doivent être déposées au greffe.

Ces requêtes, pièces et mémoires sont inscrits à leur arrivée sur le registre d'ordre tenu par le greffier du Tribunal, et sont marqués d'un timbre qui indique la date d'arrivée.

Article 10 :

Les requêtes introductives d'instance doivent porter la signature de la partie ou de son représentant.

Les requêtes doivent contenir l'exposé sommaire des faits et moyens et être accompagnées de la copie de l'acte attaqué, à défaut la justification de l'absence de réponse.

Les mémoires, observations ou défenses doivent être signés dans les mêmes conditions.

L'acte introductif d'instance mentionne en outre le nom, profession et domicile du défendeur et contient l'énumération des pièces qui y sont jointes.

Article 11 :

Le demandeur sera tenu de verser une consignation de 10.000 FDJ qui donne lieu à la délivrance d'un certificat de dépôt de consignation. Cette somme est destinée à couvrir les frais éventuels de timbre et d'enregistrement.

Article 12 :

Sont dispensés de la consignation :

- 1) L'Etat et tous ses démembrements.
- 2) Les bénéficiaires de l'assistance judiciaire.
- 3) Les associations et les institutions reconnues d'utilité publique.

Article 13 :

Les requêtes présentées, soit par les particuliers, soit par l'Administration, doivent être accompagnées de copies certifiées conformes par le requérant destinées à être notifiées aux parties en cause, plus une.

Article 14 :

Les parties peuvent agir ou se présenter elles-mêmes ou se faire représenter par le mandataire de leur choix.

Article 15 :

Sauf en matière de travaux publics, le Tribunal administratif ne peut être saisi que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.

Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de quatre mois susmentionnée. Néanmoins lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du recours.

Toutefois, l'intéressé n'est forcé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet :

1/ en matière de plein contentieux,

2/ dans le contentieux de l'excès de pouvoir si la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux.

La date du dépôt de la réclamation à l'Administration constatée par tous moyens, doit être établie à l'appui de la requête.

Les dispositions du présent article ne dérogent pas aux textes qui ont institué des délais spéciaux d'une autre durée.

Article 16 : Immédiatement après l'enregistrement au Greffe de la requête introductive d'instance, le Président du Tribunal désigne un rapporteur auquel le dossier est transmis en vue de la mise en état.

Article 17 : Le Conseiller rapporteur prescrit la notification par la voie administrative ou postale ou par Ministère d'Huissier de la requête introductive d'instance à toutes les parties intéressées et fixe le délai dans lequel les mémoires en défense, accompagnées de toutes pièces utiles devront être déposés au greffe.

Le récépissé ou le procès verbal de notification est transmis immédiatement au Greffe du Tribunal.

Les mémoires en défense sont déposés au Greffe. La communication en est ordonnée par le Président.

Article 18 :

Dans la quinzaine de la notification des mémoires en défense, le demandeur peut déposer un nouveau mémoire et le défendeur peut déposer une réplique dans la quinzaine suivante, à moins que le Président n'ait, en raison des circonstances de l'affaire, fixé des délais différents.

Article 19 :

Le Président adresse une mise en demeure à la partie qui n'a pas observé le délai imparti. En cas de force majeure, un nouveau et dernier délai peut être accordé.

Si la mise en demeure reste sans effet ou si le dernier délai imparti n'est pas observé, l'affaire est enrôlée à la première audience utile.

Dans ce cas, si c'est le demandeur qui n'a pas observé le délai, il est réputé s'être désisté, si c'est le défendeur, il sera réputé avoir acquiescé aux faits exposés dans le recours.

Article 20 :

Lorsqu'il apparaît au vu de la requête introductive d'instance que la solution de l'affaire est d'ores et déjà certaine, le Président peut décider qu'il n'y a pas lieu à instruction et transmettre le dossier au Commissaire du Gouvernement en vue de la mise au rôle.

Article 21 :

Les mises en cause ou les appels en garantie sont introduits ou notifiés dans les mêmes formes que les demandes principales.

Article 22 :

Pour tout ce qui nécessite une expertise, les règles de procédure applicables sont celles prescrites par le code de procédure civile et commerciale.

SECTION II : PROCEDURE D'URGENCE

A) LE REFERE ADMINISTRATIF

Article 23 :

Dans tous les cas d'urgence, sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public, le Président du Tribunal Administratif 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 ;

- ordonner toutes mesures utiles sans porter préjudice au principal ni faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.

Article 24 :

La décision du Président du Tribunal est susceptible d'appel devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans la quinzaine de sa notification.

B) LE SURSIS A EXECUTION

Article 25 :

Le recours devant le tribunal administratif n'a pas d'effet suspensif s'il n'en est ordonné autrement par le Tribunal à titre exceptionnel.

Toutefois, en aucun cas, le Tribunal ne peut prescrire qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public.

Article 26 :

Les conclusions à fin de sursis doivent être expresses et présentées par requête séparée.

Article 27 :

L'instruction de la demande de sursis est poursuivie d'extrême urgence, en particulier les délais accordés aux parties intéressées pour fournir le cas échéant leurs observations sont fixés au minimum et doivent être rigoureusement respectés : faute de quoi, il est passé outre sans mise en demeure.

Lorsqu'il apparaît au Tribunal Administratif, au vu de la requête introductive d'instance et des conclusions de sursis que le rejet de ces conclusions est d'ores et déjà certain, le Président peut faire application des dispositions de l'article 19 ci-dessus.

Article 28 :

Dans tous les cas, il est statué sur la requête aux fins de sursis par arrêt motivé.

Article 29 :

L'arrêt prescrivant le sursis à exécution d'une décision administrative est, dans les 48 heures ouvrables, notifié aux parties en cause ainsi qu'à l'auteur de la décision.

Les effets de ladite décision sont suspendus à partir du jour où son auteur reçoit cette notification.

Article 30 :

Les arrêts rendus sur une demande de sursis à exécution peuvent être attaqués par voie d'appel devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans la quinzaine de leur notification.

Les appelants peuvent joindre à leurs dossiers une demande tendant à ce qu'il soit mis fin au sursis à exécution.

C) LES INCIDENTS

1) L'INTERVENTION

Article 31 :

L'intervention est admise de la part de ceux qui ont intérêt au règlement du litige pendant devant le Tribunal Administratif.

Article 32 :

L'intervention est formée par requête distincte dans les mêmes conditions que la requête introductive d'instance. Le Président du Tribunal Administratif ordonne, s'il y a lieu, que cette requête en intervention soit communiquée aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre.

Néanmoins le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne pourra être retardé par une intervention.

2) LA REPRISE D'INSTANCE

Article 33 :

La demande en reprise d'instance est formée par déclaration faite au greffe du Tribunal Administratif. En cas de décès, elle doit intervenir dans le mois au plus de la notification du décès.

Si au moment du décès l'affaire était en état, la décision qui sera rendue est contradictoire.

Dans tout autre cas, la demande est introduite dans la forme de la requête introductive d'instance.

CHAPITRE IV :

L'ARRET DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Article 34 :

Le rôle de chaque audience est arrêté par le Président du Tribunal Administratif. Il est communiqué au Commissaire du Gouvernement. La date de l'audience est notifiée aux parties ou à leurs mandataires.

Article 35 :

Après le rapport fait sur chaque affaire à l'audience par un conseiller, les parties peuvent présenter soit en personne soit par mandataire, des observations orales à l'appui de leurs conclusions écrites.

Article 36 :

Le Commissaire du Gouvernement donne ses conclusions sur toutes les affaires.

Il doit, à l'audience de la juridiction administrative, résumer l'affaire et étudier ses répercussions sur la jurisprudence.

Il peut proposer des changements de jurisprudence en formulant en toute impartialité ses conclusions sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables.

Article 37 :

Lorsque l'Administration est condamnée au paiement d'une somme d'argent déterminée, elle est tenue de procéder à son mandatement dans les 6 mois suivant la date où l'arrêt est devenu définitif.

Dans le cas contraire, le comptable concerné, au vu de la **grosse** de l'arrêt, en assure l'exécution.

Article 38 : Si des dommages et intérêts sont réclamés en raison des discours et des écrits d'une partie ou de son défendeur, le Tribunal Administratif réservera l'action pour être statué ultérieurement par le tribunal compétent.

Il en sera de même si, outre les injonctions que le tribunal peut adresser aux avocats et aux officiers ministériels, il estime qu'il peut y avoir lieu à une autre peine disciplinaire.

Article 39 :

Les arrêts du tribunal administratif ou les décisions du Président sont notifiés par les soins du greffier à toutes les parties en cause par la voie administrative ou par Ministère d'huissier.

Article 40 :

L'expédition des arrêts délivrés par le greffier porte la formule exécutoire suivante :

"La République du Djibouti mande et ordonne au " (indiquer soit le ou les ministres, soit les autres destinataires de l'arrêt) en ce qui le ou les concerne et à tous huissiers de justice requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement".

A) L'OPPOSITION

Article 41 :

Sont considérées comme réputées contradictoires les décisions rendues sur les requêtes ou mémoires en défense des parties, alors même que les parties ou leurs mandataires comparants ou non comparants n'auraient pas présenté des observations orales à l'audience publique.

Toutefois si après une expertise, les parties n'ont pas été appelées à prendre connaissance du rapport d'expert elles pourront former opposition contre la décision du tribunal.

Article 42 :

Lorsqu'une demande est formée contre une ou plusieurs parties et que l'une ou plusieurs d'entre elles n'ont pas présenté de mémoire en défense, le Tribunal Administratif surseoit à statuer sur le fond et ordonne que les parties défaillantes soient averties de ce sursis par notification faite conformément à l'article 19 et invitées de nouveau à produire leur défense dans un délai que le tribunal fixe. Après ce délai, il est statué par une seule décision qui n'est susceptible d'opposition de la part d'aucune des parties. Avis en sera donné aux parties défaillantes dans l'avertissement prescrit au présent article.

Article 43 :

Les arrêts rendus par défaut du Tribunal Administratif peuvent être attaqués par voie d'opposition dans le délai d'un mois à compter de la notification qui en est faite aux parties.

L'acte de notification doit indiquer à la partie qu'après l'expiration du délai, elle sera déchue du droit de former opposition.

Les communications sont ordonnées comme pour les requêtes introductives d'instance.

Article 44 :

Dans tous les cas, les frais engagés jusqu'à l'arrêt d'opposition restent à la charge de la partie défaillante.

Article 45 : L'opposition suspend l'exécution de la décision rendue par défaut à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision.

B) LA TIERCE OPPOSITION

Article 46 :

Toute personne peut former tierce opposition à un arrêt qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à l'arrêt.

Article 47 : Il est procédé à l'instruction de la tierce opposition dans les formes prévues pour la requête introductive d'instance.

C) L'APPEL

Article 48 :

Les décisions du tribunal administratif peuvent être attaquées par voie d'appel devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

Article 49 :

Le délai d'appel est de deux mois. Il court à compter du prononcé si l'arrêt est contradictoire et à compter de la notification s'il est réputé contradictoire. Si l'arrêt est rendu par défaut, il court à compter du jour où la partie défaillante est déchue de son droit de former opposition.

D) LE RECOURS EN INTERPRETATION

Article 50 :

Le recours en interprétation peut être dirigé contre les arrêts définitifs des tribunaux administratifs.

Ce recours doit être introduit dans les mêmes formes que la requête introductive d'instance.

L'exercice du recours en interprétation n'est soumis à aucune condition de délai tant que la décision dont l'interprétation est demandée n'a pas été exécutée.

Une fois la décision exécutée le recours devient sans objet.

Les décisions en interprétation sont susceptibles de voies de recours.

E) LE RECOURS EN RECTIFICATION

Article 51 :

Lorsqu'une décision du tribunal est entachée d'une erreur matérielle susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, la partie intéressée peut introduire, devant le Tribunal, un recours en rectification.

Ce recours doit être introduit dans les mêmes formes que celles dans lesquelles a été introduite la requête initiale.

L'exercice de ce recours n'est soumis à aucune condition de délai tant que la décision n'a pas été exécutée.

Article 52 :

En attendant la mise en place effective des instances édictées par la présente loi, les contentieux administratifs restent régis par les textes antérieurs.

Article 53 :

Les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Article 54 :

La présente loi sera applicable dès sa publication au Journal officiel de la République de Djibouti.

Fait à Djibouti, le 19 juillet 2009
Le Président de la République,
Chef du Gouvernement
ISMAÏL OMAR GUELLEH

ANNEXE 10 :

Décret n°2012-221/PR/MI fixant les indemnités allouées aux Représentants des élus locaux du 10 octobre 2012.

Article 1er : Le présent décret fixe les indemnités allouées aux représentants locaux pour les dédommager du temps et des moyens qu'ils consacrent aux activités de la collectivité.

Article 2 : Les membres du Conseil de Djibouti, des Conseils Communaux et des Conseils Régionaux perçoivent une indemnité par membre et par réunion d'un montant de 20.000 FD sans excéder un montant annuel de 100.000 FD pour chacun des membres.

Article 3 : Les Présidents et Vice-présidents des Conseils Régionaux perçoivent respectivement une indemnité brute mensuelle de 257.400 FD et 210.600FD.

Les deux (2) Secrétaires des Conseils Régionaux bénéficieront chacun d'une indemnité brute mensuelle de 140.400 FD.

Article 4 : Les Présidents et Vice-présidents des Conseils Communaux perçoivent respectivement une indemnité brute mensuelle de 234.000 FD et 175.500 FD.

Les Secrétaires des Conseils Communaux (à raison d'un secrétaire par commune) bénéficieront d'une indemnité brute mensuelle de 140.400FD.

Article 5 : Il est accordé au Maire de la Ville de Djibouti, à son premier Adjoint et à son deuxième Adjoint respectivement une indemnité brute mensuelle de 292.500 FD, 234.000FD et 210.600 FD.

Article 6 : Le Conseil de Djibouti, les Conseils Communaux et les Conseils Régionaux choisiront parmi leurs membres et par délibération un questeur qui bénéficiera d'une indemnité mensuelle de 140.400 FD.

Article 7 : Les indemnités fixées aux articles 2, 3, 4, 5 et 6 ne sont pas imposables à l'I.T.S., mais sont assujetties aux retenues sociales à hauteur de dix sept pour cent (17%) au même titre que les membres du Parlement. Elles ne sont pas cumulables entre elles.

Article 8 : Les dépenses afférentes à l'application du présent décret sont imputables au budget de l'Etat. Les montants en résultant sont inclus dans les subventions allouées aux collectivités locales et leurs utilisations relèvent de l'application des règles des finances locales.

Article 9 : Les avantages en nature accordés aux représentants des élus locaux seront fixés par décret.

Article 10 : Les dispositions du présent décret annulent et remplacent celles des décrets n° 2006-0098/PR/MID du 05 avril 2006 et n°2007-0212/PR/MI du 10 novembre 2007.

Article 11 : Le présent décret sera exécuté et publié partout où besoin sera.

Fait à Djibouti, le 10 octobre 2012
Le Président de la République,
chef du Gouvernement

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

I - Ouvrages généraux

- ADJOVI, Séverin**, Elections d'un Chef d'Etat en Afrique, Paris, L'Harmattan, 2003, 261p.
- AIVO, Frédéric Joël**, Le Président de la République en Afrique noire francophone, Genève, mutations et avenir de la fonction, Paris, L'Harmattan, 2007, 628 p.
- ALMEIDA, Romalo**, « Conditions générales en matière d'administration du développement », Bruxelles, IISA, 1967, 122 p.
- Amina Said Chire**, Le nomade et la ville à Djibouti : stratégie d'insertion urbaine et production de territoire, Paris, Karthala, 2012, 261 p.
- ANNAN-YAO, Elizabeth, (sous la dir. de)**, Démocratie et développement en Afrique de l'Ouest, mythe et réalité, Dakar, CODESRIA, 2005, 202 p.
- AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, ROZEN, Noguello**, Droit des collectivités locales, Paris, 3e édition, PUF, 2004, 361 p.
- BARE, Jean-François, (dir.)**, Paroles d'experts, Etudes sur la pensée institutionnelle du développement, Paris, Karthala, 2006, 446 p.
- BATAILLON, Claude**, Etat, pouvoir et espace dans le Tiers-monde, Paris, PUF, 1992, 292 p.
- BEKOLO-EBE, Bruno, TOUNA, Mama, FOUA, Séraphin Magloire, (sous la dir. de)**, Dynamiques de développement- Débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du 21e siècle, Mélanges en l'honneur de Georges Walter Ngango, Paris, Montchrestien, 2003, 592 p.
- BERNUS, Edmond, BOILLEY, Pierre, CLAUZEL, Jean, (dir)**, Nomades et commandants, Paris, Karthala, 1993, 246 p.
- BEYEM, Roné**, Tchad, L'ambivalence culturelle et l'intégration nationale, Paris, L'Harmattan, 2000, 429 p.
- BOCKEL, Alain**, « Les institutions administratives », Encyclopédie juridique de l'Afrique, Dakar, NEA, tome 1, 1982.
- BONTE, Pierre, CONTE, Edouard, DRESH, Paul, (dir)**, Emirs et présidents. Figures de la parenté et du politique dans le monde arabe, Paris, CNRS, 2001, 370 p.
- BOUCHE, Denise**, Histoire de la colonisation française, tome 2, Paris, Fayard, 1991, 607 p.
- BOURGI, Albert**, La politique française de coopération en Afrique : le cas du Sénégal, NEA, 1979, 373 p.
- BOUVIER, Michel**, Les finances locales, 11e édition, LGDJ, Paris, 2006, 219 p.
- CABANIS, André et MARTIN, Michel-Louis**, Les constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes, Paris, Karthala, 1999, 191 p.

CARLUER, Frédéric, Pouvoir économique et espace, Paris, L'Harmattan, 2004, 431p.

CHABAUD, Christian, FROGER, Géraldine, MERAL, Philippe, (sous la dir. de), Madagascar face aux enjeux du développement durable, Des politiques environnementales à l'action collective locale, Paris, Karthala, 2007, 312 p.

CHAMINADE, André, Pratique des institutions locales, 2e édition, Paris, Litec, 2005, 360 p.

CHAPEL, Yves, « Stratégies et tactiques de la modernisation de l'administration dans les PVD », Bruxelles, IISA, 1972, 182 p.

CHARBIT, Yves, (dir.), La population des pays en développement, collection les études, Paris, La Documentation française, 2000, 176 p.

COMELIAU, Christian, (dir.), Le défi social du développement : globalisation et inégalités, Paris, Karthala, 2006, 240 p.

CONAC, Gérard, (sous la dir. de), Les cours suprêmes en Afrique, tome III, la jurisprudence administrative, Paris, Economica, 1988.

CONAC, Gérard, Les grands services publics des Etats francophones d'Afrique noire, Paris, Economica, 1985, 412 p.

DAMON, Jacqueline et IGUE, John Oguniola, (sous la dir. de), L'Afrique de l'Ouest dans la compétition mondiale – Quels atouts possibles ?, Paris, Karthala, 2004, 503 p.

DARBON, Dominique, L'administration et le paysan en Casamance, Paris, Pedone, 1988, 222 p.

DEBBASH Charles, Sciences administrative, Paris, 3ème édition, 1976, 476 p.

DEGNI-SEGUI René, Le droit administratif général, l'action administrative, Tome II, Abidjan, CEDA, 2003.

DEININGER, Klaus, Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté, Banque Mondiale, Paris, Editions ESKA, 2005, 244 p.

DIALLO, Issa Ben Yacine, Le nouvel espace africain et ses fondements, Paris, LGDJ, 2005.

DIOP, El Hadji Omar, Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone, Paris, Publibook, 2006, 755 p.

DUBOIS, Colette, MICH, Marc, SOUMILLE, Pierre, (sous la dir. de), Frontières plurielles, frontières conflictuelles en Afrique subsaharienne : actes du colloque Etats

et frontières en Afrique subsaharienne, Aix-en-Provence, 7-9 mai 199, Paris 8L'Harmattan, 2000, 459 p.

Dubois, Colette, *Djibouti 1888-1967. Héritage ou frustration ?* Paris, l'harmattan, 1997. L'or blanc de Djibouti. Salines et sauniers (xix^e-xx^e siècles) Paris, Karthala (« Hommes et sociétés »), 2003, 272 p.

DUFAUX, Frédéric et GERVAIS-LAMBONY, Philippe, (sous la dir. de), Afrique noire, Europe de l'Est, Regards croisés, Paris, Karthala, 1994, 182 p.

EBERHARD, Christoph, (dir.), Droit, gouvernance et développement durable, Paris, Karthala, 2005, 376 p.

ESTRALLA, Marisol, (dir.), L'évaluation et le suivi participatifs, Paris, Karthala, 2004, 400 p.

ETIEN Robert, (2008). Droit administratif général, Paris, édition Foucher, 250 p.

FAURE, Yves-A et LABAZEE, Pascal, Petits patrons africains, Entre l'assistance et le marché, Paris, Karthala, 2000, 644 p.

FAVREAU, Louis, LAROSE, Gérard et FALL, Abdou Salem, (dir), Altermondialisation, économie et coopération internationale, Paris, Karthala, 2004, 392 p.

FOURCHARD, Laurent, De la ville coloniale à la cour africaine, Paris, L'Harmattan, 427 p.

FRITZ, Jean-Claude, et al. (dir.), La nouvelle question indigène, Paris, L'Harmattan, 2005, 506 p.

FROGER, Géraldine, MAINGUY, Claire, BROT, Jean, GERALDIN, Hubert, (dir.), Quels acteurs pour quel développement ? , Paris, Karthala, 2005, 288 p.

GAZIBO, Mamoudou, Introduction à la politique africaine, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, 263 p.

GERVAIS-LAMBONY, Philippe, NYASSOGBO, Gabriel Kwami, (éds), Lomé, Dynamique d'une ville africaine, Paris, Karthala, 2008, 336 p.

GONIDEC, Pierre-François, BOCKEL, Alain, L'Etat africain : évolution, fédéralisme, centralisation et décentralisation, Paris, LGDJ, 1985, 362 p.

HOFMAN, Elisabeth et NAJIM, Annie, (sous la dir. de), L'agent de développement et le Sud, Paris, Karthala, 2003, 224 p.

HOUEE, Paul, Le développement local au défi de la mondialisation, Paris, L'Harmattan, 2001, 232 p.

HUGON, Philippe, Géopolitique de l'Afrique, Paris, Editions Sedes, 2007, 233 p.

HUGON, Philippe, (sous la dir. de), Les économies en développement à l'heure de la régionalisation, Karthala, Paris, 2003, 336 p.

IGUE, John Ogunsola, Les Etats-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, Paris, Karthala, 2006, 234 p.

KAMTO, Maurice, Pouvoir et droit en Afrique noire : essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone, Paris, LGDJ, 1987, 545 p.

KOULIBALY, Mamadou, Le libéralisme, nouveau départ pour l'Afrique Noire, Afrique 2000, Paris, L'Harmattan, 1992, 293 p.

KUENGIENDA, Martin, L'Afrique doit-elle avoir peur de la mondialisation ? , Paris, L'Harmattan, 2004, 287 p.

KUYU, Camille, (dir.), A la recherche du droit africain du XXIe siècle, Paris, Edition Connaissances et Savoirs, 2005, 279 p.

- LACHAUD, Jean-Pierre**, Dynamique de pauvreté, inégalité et urbanisation au Burkina Faso, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2003, 280 p.
- LAMMERINK, Marc et WOLFFERS, Ivan**, Approches participatives du développement, Paris, Karthala, 1998, 216 p.
- LAVROFF, Dimitri**, Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les Etats francophones, Paris, Ed, Pedone, 1976, 438 p.
- LEBEAU, Yan, NIANE, Boubacar, POIRIOU, Anne, SAINT MARTIN, Monique de, (sous la dir. de)**, Etat et acteurs émergents en Afrique, Paris, Editions Karthala, 2003, 348 p.
- LEMARCHAND, Philippe**, Atlas de l'Afrique : géopolitique du XXI^e siècle, Neuilly, Atlande, 2006, 251 p. 525
- LEROY Paul**, Les régimes politiques du monde contemporain, Tome II, Paris, PUG, 2001, 176 p.
- MADZOU, Gabriel**, Le pouvoir ethnique en Afrique, Paris, L'Harmattan, 2005, 300 p.
- MAPPA, Sophia, (sous la dir. de)**, Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud, Paris, Karthala, 2004, 448 p.
- MAPPA, Sophia, (sous la dir. de)**, Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires, Paris, Karthala, 1995, 488 p.
- MBEMBE, Achille**, De la postcolonie : essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine, Paris, Karthala, 2000, 293 p.
- MBORANTSUO, Marie-Madeleine**, La contribution des Cours à l'Etat de droit en Afrique, Paris, Economica, 2007, 365 p.
- MEDARD, Jean-François**, Etats d'Afrique noire, formation, mécanismes et cris, Paris, Karthala, 1992, 405 p.
- MELEDJE DJEDJRO, Francisco**, Droit constitutionnel, Paris, 3^e édition, ABC édition, 2003.
- MICHALON, Thierry**, Quel Etat pour l'Afrique ? , Paris, L'Harmattan, 1984, 190 p.
- MIRAS, Claude de, LE TELLIER, Julien**, Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc, Paris, L'Harmattan, 2005, 276 p.
- MOHAMMED, Zidan**, Etat et tribu dans le monde arabe : deux systèmes pour une seule société, Paris, L'Harmattan, 2007, 392 p.
- MONDELLI, Massimiliano, (sous la dir. de)**, Les défis de l'Etat en Afrique, Paris, L'Harmattan, 2007, 206 p.
- MOURJI, Faouzi, DECALUWE, Bernard et PLANE, Patrick, (sous la dir. de)**, Le développement face à la pauvreté, Paris, Economica, 2006, 342 p.
- Moussa Ali Iye**, le verdict de l'arbre : le Xeer Issa, étude d'une « démocratie pastorale », 454 p.
- NAHAVANDI, Firouzeh, (éds)**, Repenser le développement et la coopération internationale, Paris, Karthala, 2003, 208 p.

NIEMBA, Jacob, Etat de droit, démocratique, fédéral au Congo-Kinshasa, Paris, L'Harmattan, 2002, 377 p.

OCDE, Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle, Paris, CAD/OCDE, mai 1996, 20 p.

PECQUEUR, Bernard, (sous la dir. de), Dynamiques territoriales et mutations économiques, L'Harmattan, 1996, 244 p.

PEEMANS, Jean-Philippe, Crise de modernisation et pratiques populaires au Zaïre et en Afrique, Paris, L'Harmattan, 1997, 250 p.

PERROT, Claude-Hélène et FAUVELLE-AYMAR, François-Xavier, (sous la dir. de), Le retour des rois, Les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine, Paris, Karthala, 2003, 568 p.

POLESE, Mario et SHEARMUR, Richard, Economie urbaine et régionale, Paris, Economica, 2005, 347 p.

QUANTIN, Patrick, (sous la dir. de), Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions, Paris, Karthala, 2005, 336 p.

QUANTIN, Patrick, (sous la dir. de), Voter en Afrique, Comparaisons et différentiations, Paris L'Harmattan, 2004, 353 p.

RANGEON, François, L'idéologie de l'intérêt général, Paris, Economica, 1986, 246p.

ROY, Maurice-Pierre, Les régimes politiques du Tiers Monde, Paris, LGDJ, 1977, 615 p.

SAWADOGO, Alfred Yambangba, Afrique : la démocratie n'a pas eu lieu, Paris, L'Harmattan, 2008, 233 p.

SAWADOGO, Raogo Antoine, L'Etat africain face à la décentralisation, Paris, Ed Karthala, 2001, 278 p.

SECK, Papa Ibrahima, La stratégie culturelle de la France en Afrique, l'enseignement colonial (1817-1960), Paris, L'Harmattan, 1993, 240 p.

SINDJOUN, Luc, L'Etat ailleurs, entre noyau dur et case vide, Paris, éd Economica, 2002, 332 p.

SOUARE, Issaka, Guerres civiles et coups d'Etat en Afrique de l'Ouest : Comprendre les causes et identifier des solutions possibles, Paris, L'Harmattan, 2007, 292 p.

Souraya Hassan Houssein, Economie du développement et changements institutionnels et organisationnels : le cas de Djibouti, Paris, l'Harmattan, 2007, 194 p.

STAMM, Anne, L'Afrique de la colonisation à l'indépendance, Paris, PUF, 2003, 127p.

STERN, N-H, Le rôle de l'Etat dans le développement économique, Lausanne, Payot, 1992, 158 p.

SY, Mouhamadou Mounirou, La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique, L'exemple du Sénégal, Paris L'Harmattan, 2007, 509 p.

TERRAY, Emmanuel, (sous la dir. de), L'Etat contemporain en Afrique, Paris, L'Harmattan, 1987, 420 p.

THEUNYNCK, Serge, Economie de l'habitat et de la construction au Sahel, Volume I, Paris, L'Harmattan, 1994, 442 p.

TIANO, André, A bas le dogmatisme ! Les politiques de développement des pays du Tiers Monde, Paris, Economica, 1992, 400 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de, De la démocratie en Amérique, Tome 1, Paris, Garnier- Flammarion, 569 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de, De la démocratie en Amérique, Tome 2, Paris, Garnier- Flammarion, 414 p.

TOMMASOLI, Massimo, Le développement participatif, Analyse sociale et logiques de planification, Paris, Karthala, 2004, 272 p.

TONDA, Joseph, Le Souverain moderne, Le corps du pouvoir en Afrique centrale (Congo, Gabon), Paris, Karthala, 297 p.

VELTZ, Pierre, Mondialisation, villes et territoires, Paris, PUF, 1996, 288 p.

WAGO, Jean-Baptiste, L'Afrique face à son destin, Quel projet de développement en l'an 2000 ? , Paris, L'Harmattan, 1997, 206 p.

WEVA, Kabule, Une approche d'amélioration de la qualité d'éducation en Mauritanie, Paris, L'Harmattan, 2005, 91 p.

WILLIAM, Jean-Claude, Gouvernance et pouvoir. Essai sur trois trajectoires africaines : Madagascar, Somalie, Zaïre, Paris, L'Harmattan, Cahiers français, Institut Africain-CEDAF (Bruxelles), 1994, 206 p.

YATTA, François Paul, Villes et développement économique en Afrique, Paris, Economica, 2006, 306 p.

II - Ouvrages spécialisés

ABEN, Jacques, ADIB, Mustapha, Exporter la décentralisation à la française, essai sur le Liban, Paris, L'Harmattan, 2005, 208 p.

AFFICHARD Joëlle, Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse, Institut International de Paris, Paris, L'Harmattan, 1997, 143 p.

AHMED SALEM, Zekaria (sous la dir. de), Les trajectoires d'un Etat-frontière, Espaces, évolution politique et transformations sociales en Mauritanie, Dakar, CODESRIA, 2004, 342 p.

ALBERTINI, Jean-Benoît, La déconcentration : l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat, Paris, Economica, 1997, 238 p.

ALVERGUE, Christel, Le défi des territoires, Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre, Paris, Karthala, 2008, 264 p.

AUBY, Jean-Bernard, AUBY, Jean-François, NOGUELLOU, Rozen, Droit des collectivités locales, Paris, 3 éd, PUF, 2004, 361 p.

BARILLET, Christian, JOFFROY, Thierry, LONGUET, Isabelle, (sous la dir. de), Guide à l'attention des collectivités locales africaines, Patrimoine culturel et développement local, Grenoble, Imprimerie Bastianelli, 2006, 119 p.

BEN SALAH, Hafed, MARCOU, Gérard, (sous la dir. de), Décentralisation et démocratie en Tunisie, Paris, L'Harmattan, 1998, 238 p.

BERTOME, Jacques, MERCOIRET, Jacques, Planification du développement local : guide méthodologique, suivi de trois études de cas en Afrique de l'Ouest, Ministère de la coopération et du développement, Paris, 1992, 350 p.

BOEUF, Jean-Luc, MAGNAN, Manuela, Les collectivités territoriales et la décentralisation, Paris, La Documentation française, 2007, 154 p.

BOSSARD, Laurent, ARNAUD, Michel et ELONG MBASSI, Jean-Pierre, (dir.),

Gérer l'économie localement en Afrique, Evaluation et prospective de l'économie locale, Manuel ECOLOC, Tome 1, Synthèse, Paris, Club du Sahel/OCDE, PDM, 2001, 65 p.

BOUVIER, Michel, Les finances, Paris, 11 éd, LGDJ, 2006, 219 p.

BUGNICOURT, Jacques, Disparités régionales et aménagement du territoire en Afrique, Paris, Armand Colin, 1971, 343 p.

CHALEARD, Jean-Louis et DUBRESSON, Alain (éds), Villes et campagnes dans les pays du Sud, Paris, Karthala, 1999, 264 p.

CHAMINADE, André, Pratique des institutions locales, Paris, 2 édition, Litec, 2005, 340 p.

COLL, Jean-Louis, GUIBBERT, Jean-Jacques (sous la dir. de), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Toulouse, Presse Universitaire du Mirail, 2005, 305 p.

CONAC, Gérard, DESOUCHES, Christine et NEMERY, Jean-Claude, Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, Paris, Economica, 1989, 414p.

CONDE, Alhassane, La décentralisation en Guinée une expérience réussie, Paris, L'Harmattan, 2003, 271p.

CORKERY, Joan, OULD DADDAH, Turkia, O NUALLAIN, Colm et LAND, Tony, (dir.), La gestion de la réforme du secteur public : une étude comparative des expériences de divers pays en matière de gestion de programmes de réformes des institutions administratives du gouvernement central, Bruxelles, IISA-ECDPM, 432 p.

COUBLOIS P, JUNG J, Aménagement du territoire : une méthode, Paris, Notes et études documentaires, La Documentation française, 1994, 172 p.

CREUSOT, Sébastien, BENJAMIN, Olivier, Le financement des nouvelles compétences des collectivités locales, Paris, LGDJ, 2007, 114 p.

DASSETO, Felice, LAURENT, Pierre-Joseph, NYAMBA, André, OUEDRAOGO, Boureima et SEBAHARA, Pamphile, Décentralisation et citoyenneté au Burkina Faso, Paris, L'Harmattan, 2004, 472 p.

DANTONEL-COR, Nadine, Droit des collectivités territoriales, Rosny, 2 éd, Bréal, 2005, 287 p.

- DE BRUYNE, Paul, NKULU KABAMBA, Olivier**, La gouvernance nationale et locale en Afrique subsaharienne, Paris, L'Harmattan, 2001, 166 p.
- DEGNI-SEGUI, René**, Droit administratif général, Abidjan, C.R.E.S, 1990.
- DIALLO, Ibrahima**, Le droit des collectivités locales au Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2007, 378 p.
- DIOP, Djibril**, Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal, Quelle pertinence pour le développement local ? , Paris, L'Harmattan, 2006, 268 p.
- DOUENCE, Jean-Claude, (sous la dir. de)**, Code général des collectivités territoriales, annotations jurisprudentielles et bibliographiques, Paris, 10 éd, Dalloz, 2006, 2703 p.
- FAURE, Yves-André, LABAZEE, Pascal, (dir.)**, Socio-économie des villes africaines, Paris, Ird-Karthala, 2002, 556 p.
- FAY, Claude, KONE, Yaouaga Félix et QUIMINAIL, Catherine, (éds)**, Décentralisation et pouvoirs en Afrique en contrepoint, modèles territoriaux français, Paris, IRD Editions, 2006, 514 p.
- FERGUENE, Améziane**, La gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du sud, Paris, L'Harmattan, 2004, 407 p.
- FOMERAND, Gérard**, L'audit des collectivités en France et dans les pays francophones, Ed locales de France, Paris, LGDJ, 1991, 152 p.
- GONTCHAROFF, Georges**, L'organisation de la commune, Paris, ADELS, 152 p.
- GONTCHAROFF, Georges**, Les instruments d'action de la commune, Paris, ADELS, 2001, 149 p.
- GORDON, Jacques**, Le territoire stratégique, Nouveaux enjeux et clés de réussite au développement économique décentralisé, Paris, L'Harmattan, 2003, 488 p.
- GROUPES D'INITIATIVES**, Le développement local entre décentralisation et privatisation. Analyse de 5 cas d'étude : Bolivie, Guinée, Mali, Mauritanie, Sénégal, novembre 2000, 18 p.
- HOCHET, Anne-Marie**, Les concepts du développement en question : Afrique de l'Ouest et Centrale, Editions DATAFRO, 1997, 186 p.
- HONGLA-MOMHA**, Déontologie administrative en Afrique, Paris, L'Harmattan, 1993, 201 p.
- IGUE, John Ogunsola**, Le territoire et l'Etat en Afrique, Paris, Karthala, 1995, 272 p.
- JACOB, Jean-Pierre, BLUNDO, Giorgio**, La socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain, IUED, 1997, 119 p.
- JAGLIN, Sylvie et DUBRESSON, Alain, (dir.)**, Pouvoirs et cités d'Afrique noire. La décentralisation en question, Paris, Karthala, 1993, 312 p.
- LAMONTAGNE, Alain**, Infrastructure et aménagement du territoire, Nouakchott Ministère de la Planification et du Développement Industriel, 1973/03, 130 p.
- LATOUCHE, Daniel**, L'appui à la décentralisation en Afrique subsaharienne : la perspective des agences de l'aide, Paris, OCDE, 1998, 67 p.

LAZAREV, Grigori et ARAB, Mouloud, Développement local et communautés rurales, Paris, Karthala, 2002, 368 p.

LAVIGNE-DELVILLE, Philippe, TOULMIN, Camille, TRAORE, Samba, Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques, Paris, Karthala, URED, 2000, 357 p.

LAVIGNE-DELVILLE, Philippe, (dir.), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Karthala, 1998, 744 p.

LECLERC-OLIVE, Michèle, (dir.), Affaires locales, De l'espace social communautaire à l'espace public politique, Paris, Karthala, 2006, 244 p.

LECLERC-OLIVE, Michèle et KEITA, Amagoin, Les villes : laboratoires de démocraties ?, Paris, ISTD, PRUD, GEMDEV, 2004, 163 p.

LEROUSSEAU, Nicole, (dir.), La décentralisation à la croisée des chemins, Paris, L'Harmattan, 2007, 254 p.

LUGAZ, Candy et DE GRAUWE, Anton, Ecole et décentralisation, Résultats d'une recherche en Afrique francophone de l'Ouest, Paris, UNESCO, IPE, 2006, 187 p.

M'PAKA, Albert, Démocratie et administration au Congo-Brazzaville : de la légitimité politique à la rationalité normative ?, Paris, L'Harmattan, 2005, 758 p.

MADIOT, Yves, GOUSSEAU, Jean-Louis, Collectivités locales et développement économique : élus locaux, entreprises et territoires, Paris, Le Moniteur, 2005, 343 p.

MAETZ, Materne et QUIETTI, Maria, Formation pour la planification décentralisée ; Documents de formation agricole, Rome, FAO, 1987, 71 p.

MARCOU, Gérard, RANGEON, François, THIEBAULT, Jean-Louis, (dir.), La coopération contractuelle et le gouvernement des villes, Paris, L'Harmattan, 1997, 428 p.

MARIE, Alain, La coopération décentralisée et ses paradoxes, Paris, Karthala, 2005, 232 p.

MARILLIA, Georges-Daniel, Les pouvoirs du maire, Paris, 4 éd, Berger-Levrault, 2002, 463 p.

MAYOUKOU, Célestin, Gouvernance du développement local, Paris, L'Harmattan, 2003, 244 p.

METODJO, Alain Kisito, Devenir maire en Afrique, Décentralisation et notabilités locales au Bénin, Paris, L'Harmattan, 2008, 160 p.

MOUZET, Pierre, L'essentiel des finances locales, Paris, 3 éd, Gualino, 2006, 86 p.

MUZELLEC, Raymond, Finances locales, Paris, 5 éd, Dalloz, 2005, 206 p.

N'GAÏDE, Moustapha et Cisse CHAMBAZ, Rokhaya, Genre et décentralisation au Sénégal : contribution à la réforme de la décentralisation, Dakar, IED Afrique, 2007, 40 p.

OSMONT, Annik, GOLDBLUM, Charles, LANGUMIER, Jean-François, Le BRIS,

Emile, de MIRAS, Claude et MUSIL, Clément, La gouvernance urbaine dans tous ses états, Paris, GEMDEV/AMODEV, 2008, 79 p.

OULD HENDAÏH, Mohamed Mahmoud, Le Crédit agricole et le développement rural, Dakar, Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP), 2003, 111 p.

PDM, Etat de la décentralisation en Afrique, Paris, Karthala, 2009, 357 p.

PDM, L'aménagement du territoire, intégration régionale et décentralisation, Cotonou, 2001, 177 p.

POTIER, Vincent, BENCIVENGA, Magali, Evaluation des politiques locales : évaluation interne et externe, principes et dispositifs, méthodes, Paris, Le Moniteur, 2005, 197 p.

OUATTARA, Soungalo, Gouvernance et libertés locales, Pour une reconnaissance de l'Afrique, Paris, Karthala, 2007, 248 p.

PECQUEUR, Bernard, Le développement local, Paris, Deuxième édition, Editions La Découverte et Syros, 2000, 129 p.

QUANTIN, Patrick, (sous la dir. de), Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions, Paris, Karthala, 2005, 336 p.

ROCHEGUDE, Alain, Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et centrale, PDM, Coopération française, Cotonou/Paris, 2000, 107 p.

ROUSSIGNOL, Jean-Marie, Décentralisation et communalisation en Afrique : un nouveau domaine pour la formation et coopération, Ministère de la coopération et du développement, Paris 1990, 328 p.

SALL, Abdoulaye, Le pari de la décentralisation au Mali, Bamako, SODEFI, 1993, 146 p.

SERRAND, Pierre, Manuel d'institutions administratives françaises, Paris, PUF, 2002, 322 p.

SY, Demba, Décentralisation, gouvernance et développement : le cas du Sénégal, Editions « Démocratie africaine »IRD, avril 1997.

TALL, Serigne Mansour, GUEYE, Bara, Institutionnalisation de la participation dans la gestion des terroirs au Sénégal : cas de la région de Thiès, Londres, IIED, IDS, 2003, 112 p.

TOBIN, Im, Le préfet dans la décentralisation, Paris, L'Harmattan, 1997, 364 p.

TOTTE, Marc, DAHOU, Tarik et BILLAZ, René, (dir.), La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement, Paris, Karthala, 2003, 408 p.

VERPEAUX, Michel, Droit des collectivités territoriales, Paris, PUF, 2005, 312 p.

WILFART, Gilbert, Les ressources des collectivités locales : fiscalité et dotations d'Etat, Paris, Berger-Levrault, 2005.

YATTA, François-Paul, Villes et développement économique en Afrique : une approche par les comptes économiques locaux, Paris, Economica-Anthropos, 2006, 313 p.

ZAIR, Tarik, La gestion décentralisée du développement économique au Maroc, Paris, L'Harmattan, 2007, 419 p.

III- Articles, séminaires, conférences et colloques

A- Articles

ABARCHI, Djibril, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », in *Penant*, n° 842, janvier 2003, pp. 82-105.

ADAMS J et RIETBERGEN-MCCRAKEN J, « Développement participatif : comment intéresser les principaux partenaires », in *Finances et développement*, vol. 31, n° 3, 1994, pp.34-38.

Amina said chiré, *Décentralisation et recompositions territoriales et politiques en République de Djibouti : Un processus avorté ?*, Djibouti contemporaine, Karthala, 2012, pp.59-76.

ANNEZ P et A FRIENDLY, « Les villes dans le monde en développement : programme d'action après Habitat II », *Finances et développement*, 1996, pp. 12-14.

ATEMENGUE, Jean de Noël, « Le pouvoir de police administrative du Président du Cameroun. Réflexion sur les fondements de l'ordre juridique », in *RJP*, n° 1, 2003, pp. 53-82.

AZAM J-P, « L'Etat autogéré en Afrique », *Revue d'économie de développement*, n° 4, 1995, pp. 1-19.

Bahdon Mohamed, *économie politique d'un changement politique : éléments d'analyse à propos de l'expérience de la république de Djibouti*, Centro Argentino de Estudios Internacionales Programa África, 2006, p.10.

BEND, Pauline, « Repenser le concept de développement : des impasses d'un processus de standardisation des sociétés à l'émergence d'un sens historique et culturel », *Afrique et Développement*, vol. XXXII, n° 3, 2007, pp. 72-107.

BERTRAND, M, « Décentralisation et culture politique locale au Mali : de la réforme territoriale au cas de Bamako », *Autrepart*, 10 : 23-40.

BOIS de GAUDUSSON, Jean du, « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 13, juillet 2002, pp. 100-103.

BOIS de GAUDUSSON, Jean du, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », *Mélanges G. Conac, Economica*, Paris, 2001, pp. 329-337.

BONTE, Pierre, « Territorialité et politique : des Emirats aux régions. Exemple de l'Adrar », in *Ferrot, Anne-Marie, Espaces et sociétés en Mauritanie*, URBAMA, Tours, 1998, pp. 105-114.

BOUBOUTT, Ahmed Salem, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : évolution et enjeux », in *B. Kanté et M. E. Pietermaat-Kros (dir.), Vers la renaissance du constitutionnalisme en Afrique*, Gorée Institute, 1998, pp. 91-108.

BOUMAKANI, Benjamen, « Les médiateurs de la République en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 1999, pp. 307-329.

BOURGI, Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 52, octobre 2002, pp. 721-748.

- BOURGI, Albert**, « L'observation internationale des élections en question », Observation permanent de la Coopération française, Paris, Karthala, 1997, pp. 77-88.
- BOURGI, Albert**, « Passé colonial et évolution des Etats d'Afrique noire francophone », in Coquery-Vidrovitch, Catherine, et Forest, Alain, Décolonisation et nouvelles dépendances – Modèles et contre-modèles idéologiques et culturels dans le Tiers-Monde, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1986.
- BUGNICOURT, Jacques**, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », RFSP, n° 2, vol. 34, 1973, pp. 1239-1267.
- BUNDU A**, La CEDEAO et l'avenir de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, in LAVERGNE R. (dir.), Intégration et coopération régionale en Afrique de l'Ouest, Karthala CRDI, Paris 1996, pp.44-62.
- CAIDEN, Gérald**, « Administration du développement et réforme administrative », Revue internationale des sciences sociales, n° 1, vol XXI, 1969, pp 9-24.
- CHEVALLIER, Jacques**, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », RFAP, n° 105, 2003, pp. 203-217.
- CONAC, G**, « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », Afrique contemporaine, n° 156, 1990, pp 1- 17.
- COQUERY-VIDROVITCH, Catherine**, « Villes coloniales et histoire des africains », in Revue d'histoire, volume 20, n° 1, 1988, pp. 49-73.
- DADDAH, Turkia**, « Valeurs socio-culturelles et administration publique », Afrique contemporaine, n° 125, janvier 1983, pp. 3-33.
- DARBON, Dominique**, « Réformer ou reformer les Administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », in RFAP, n° 105, 2003, pp. 135-152.
- DARBON, Dominique**, « Le juge africain et son miroir : la glace déformante du transfert de la jurisprudence administrative en Afrique », Afrique contemporaine, n° 156, 1990, pp 224- 250.
- DISCHAMPS, Jean-Claude**, « Les problèmes de la décentralisation de l'organisation administrative et la politique de régionalisation », in Revue économique, vol. 21, n° 2, 1970, pp. 177-198.
- DUBRESSON, Alain et JAGLIN, Sylvie** « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés, Approches et méthodes », in B. Antheaume et F. Giraut, Le territoire est mort, vive les territoires !, Paris, IRD Editions, 2005, pp. 337-352.
- DUBRESSON, Alain et FAURE, Yves-André**, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », Revue Tiers-Monde, n° 181, janvier-mars 2005, pp. 7-19.
- DIAGNE, Mayacine**, « Réflexions sur le droit constitutionnel local en Afrique », in Revue de droit prospectif, n° 2, 2005, pp. 1029-1055.
- FAURE, Alain**, « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », in Revue française de science politique, vol. 44, n° 3, 1994, pp. 462-479.
- FERAL, François**, « L'Etat en développement et les décentralisations : typologie des décentralisations dans les pays de tradition administrative française », in Némésis n° 1, revue du C.A.P, Presses Universitaires de Perpignan, février 2000.
- FOTSING, J.B**, « Le pouvoir fiscal local en Afrique. La résistance du système traditionnel au système moderne : le cas de l'ouest du Cameroun », Penant, n° 802, 1990, pp. 73-116.

FRITZ, Jean-Claude, « L'ethnique et le local dans les luttes politiques contemporaines en Afrique australe », *Revue du tiers monde*, 1995, tome XXXVI, n° 141.

GONIDEC, Pierre-François, « La commune africaine et la science administrative », *Annuaire du Tiers Monde*, vol VIII, 1984, pp. 223-233.

GONIDEC, Pierre-François, « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 69s.

HOND, Jean-Tobie, « Etat de droit et bonne gouvernance en Afrique subsaharienne francophone : la politique de l'arlésienne. Enquête au cœur de la décentralisation territoriale au Cameroun. » *Cahiers Africains d'Administration Publique (CAFRAD)*, n° 60, 2003, pp. 1-17.

HUGON, Philippe, « Incertitude, précarité et financement local : le cas des économies africaines », in *RTM*, vol. 37, n° 145, janvier-mars 1996, pp. 13-40.

JACQUEMOT, Pierre, « Crise et renouveau de la planification du développement », in *RTM*, vol. 25, n° 98, avril-juin 1984, pp. 245-268.

KALU, Kalu N, « Intégrer la démocratie et le développement en Afrique : l'impératif du capital institutionnel », *RISA*, vol. 70, n° 3, 2004, pp. 569-588.

KAMIAN, Bakary, « Les villes dans les nouveaux Etats d'Afrique occidentale », *RTM*, vol. 4, n° 13, 1963, pp. 65-80.

KAMTO, Maurice, « Les rapports Etat-société civile en Afrique », in *RJP*, n° 3, octobre-décembre 1994, pp. 286-287.

KEUTCHA TCHAPGNA, Célestin, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 75, juillet 2008, pp. 551-583.

KEUTCHA TCHAPGNA, Célestin, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », in *RFDC*, n° 63, juillet 2005, pp. 451-491.

KOITA, Tidiane, « Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l'espace urbain », *Politique Africaine*, n° 55, 1994, pp. 101-109.

LAGGOUNE, Walid, « La réforme administrative : une approche par la décentralisation », *IDARA, Revue de l'ENA (Algérie)*, vol 12, n° 1, 2002, pp. 125-132.

LAMPUE, P, « L'administration régionale dans les Etats africains francophones », *RJP*, n° 3, 1981.

LANGROD, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *RISA*, n° 2, vol. 34, 1973.

LAURENT, P-J et PEEMANS, Jean-Philippe, « Les dimensions socio-économiques du développement local en Afrique au Sud du Sahara : quelles stratégies pour quels acteurs ? », *Bulletin de l'APAD*, 15 : 9-20, 1998.

LAVROFF, D. G., « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *Revue française de science politique*, n° 5, octobre 1972, p. 979.

LECLERC-OLIVE, M, *Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisations*, *Cahiers du GEMDEV*, n° 27, octobre 2001, p. 7-11.

- LE ROY Etienne**, l'état de l'anthropologie juridique en France, colloque franco-allemand des anthropologues du droit, fribourg (RFA), 1998.
- LIQUE, R.J.**, « La gestion publique sous surveillance », *Africa International*, n° 233, 1990, pp. 65-66.
- LUCHAIRE, François**, « La nature juridique des territoires d'Outre-mer », *RJP*, 1985, p. 815 et s.
- LUCHAIRE, François**, « Les institutions politiques et administratives des territoires d'Outre-mer après la loi-cadre », *RJP*, n° 2, avril-juin 1958, pp. 221-294.
- MELEDJE DJEDJRO, Francisco**, « La révision des constitutions dans les Etats africains, Esquisse de plan », *RDP*, n° 1, 1992.
- MESCHERIAKOFF, Alain Serge**, « L'ordre patrimonial: essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », *RFAP*, n° 42, 1987, pp. 121-149.
- MOUGEOT, Michel**, « Economie publique locale et théorie économique », *Revue économique*, vol. 41, n° 1, 1990, pp. 153-158.
- NLEP, R G**, « Administration publique et sociétés plures en Afrique. Essai de réflexion sur l'interaction Etat-société, à travers l'exemple camerounais », *RFAP*, n° 94, 2000.
- NZOUANKEU, J.-M.**, « Décentralisation et démocratie en Afrique », *RISA*, n° 2, vol. 60, 1994, pp. 255-268.
- ONDOA, Magloire**, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », in *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n° 3, septembre 2002, pp. 287- 333.
- OTSOMAMPITA, A.**, « Le développement rural en Afrique Subsaharienne, une autre organisation administrative décentralisée », *RISA*, n° 3, 1989, pp. 481-518.
- PEEMANS, Jean-Philippe, et LAURENT, P-J.**, « Pratiques identitaires, décentralisation et gouvernance locale », in Mathieu, P, Laurent, P-J, et Williame, JC, (dir), *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique. Conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Bruxelles-Paris, Institut Africain-CEDAF, L'Harmattan, 1995.
- PERRIN, J-C.**, « Urbanisation et développement à la base », in *RTM*, vol. 12, n° 45, 1971, pp. 45-72.
- PORTEILLA, Raphaël**, « Chefferies et démocratie : le cas de l'Afrique du Sud », *Francophonie* n° 3, Supplément n° 322, *Le Français dans le monde*, juillet 2002.
- PORTEILLA, Raphaël, Gérard FRITZ, Jean-Claude FRITZ et Myriam FRITZLEGENRE**, « Développement et identité en Afrique australe, les structures politico administratives entre le local et la mondialisation », in Carpentier Claude, *Curriculum et contenus d'enseignement dans un monde en mutation : permanences et ruptures*, L'Harmattan, Paris, 2000, pp. 83-131.
- POULAIN, Yves**, « Les décentralisations en Afrique qu'avons-nous appris ? », in *Télescope*, vol. 11, n° 3, juin 2004, pp. 2-6.
- POURTIER, Roland**, *Villes africaines*, La Documentation photographique, n° 8009, 1999.
- PUECH, Jean**, « Les nouvelles missions de l'élu dans le contexte de la décentralisation », in *La Gazette des communes, des départements, des régions*, n° 2, avril 2007, pp. 212-234.

RANGEON, François, « Peut-on parler d'un intérêt local ? », in C. Le Bart et R. Lefebvre (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, pp. 45-65.

RANGEON, François, « Parachutage, territoire et décentralisation », in B. Dolez et M. Hastings (dir.), *Le parachutage politique*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 99-121.

RANGEON, François, « Le gouvernement local », in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, CURAPP-PUF, 1996, pp. 166-173.

SALL, Alioune, « Le bicéphalisme du pouvoir exécutif dans les régimes politiques d'Afrique noire : crises et mutations », *Penant*, 1997.

SERVET, Jean-Michel, « Risque, incertitude et financement de proximité en Afrique. Une approche socio-économique », in *RTM*, vol. 37, n° 145, janvier-mars 1996, pp. 41-57.

VIGNON, Y B, « La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles Constitutions africaines », *Revue Nigérienne de Droit*, n° 3, décembre 2000, pp. 77-135.

ZUMA, Nkosanzana Clarice, « Mondialisation et gouvernance », in *Politique étrangère*, n° 4, 1999, pp. 831-838.

B - Séminaires, conférences, colloques et ateliers

Assises nationales de la décentralisation, Djibouti, 14-16 mai 2012.

Atelier de réflexion et de concertation sur la décentralisation, Djibouti, 11 juin 2008.

Atelier de réflexion sur les politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire à Djibouti, 12-14 septembre 2002.

Atelier international, Décentralisation et développement local en zones arides, Quelles synergies, quelles solidarités ? Marrakech, 13-16 avril 2006.

CABANIS, A, MARTIN, M.L, « Le chef d'Etat dans les constitutions d'Afrique francophone » in *Le statut du Chef de l'Etat en Afrique. Entre traditions et Etat de droit*, Colloque 11 et 12 mai 2000, CERDRADI Université Montesquieu Bordeaux IV, CERJEMAF Faculté de droit de Perpignan, Jean Du Bois De Gaudusson, François- Paul Blanc (dir.), *Actes aux Presses Universitaires de Perpignan*, PUP, 2002, pp. 313-350.

Cahiers du groupement d'intérêt scientifique, Économie mondiale, Tiers- Monde, développement (GEMDEV), *L'État en Afrique : indigénisation et modernités*, Paris, 24 juin 1996.

Colloque national sur la réforme administrative, Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Rabat, 7-8 mai 2002.

Colloque régional des professionnels africains, Aménagement foncier, urbain et gouvernance locale en Afrique Sub-saharienne, Enjeux et opportunités après la conférence de l'Habitat II, Ouagadougou, 20-23 avril 1999, 92 p.

Colloque, Décentralisation et expériences concrètes de modernisation de l'administration africaine, IIAP, ENA de Tunis, Tunis 19-21 juin 1996.

Colloque, Décentralisation et formation pour l'administration locale, 5e Conférence des directeurs des ENA, IAP, ISM d'Afrique, Yaoundé, 4-6 décembre 1995.

La gouvernance au Sud, Séminaire régional, OFPA, Cotonou, 9-11 juillet 2002.

La participation communautaire à la gestion municipale, Séminaire du PDM, 29 mars-1er avril, 1993, CEDA, Cotonou, 1994, 261p.

PEEMANS, Jean-Philippe, Quelques remarques introductives sur les rapports entre la gouvernance locale, économie sociale et pratiques populaires face à la globalisation, Forum « Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation », 27-28 mars, Louvain-la-Neuve 2001.

Séminaire sur la « Clarification des missions de l'Etat, de la société civile et du secteur privé dans la gouvernance économique et la lutte contre la pauvreté en Afrique », CAFRAD/OFP, Tanger, 24-27 mai 2004.

Séminaire sous régional « Réduction de la pauvreté à travers la décentralisation et l'inclusion sociales : échanges des meilleures pratiques entre les pays de l'Asie du Sud et de l'Afrique de l'Ouest », Dakar, 1-2 juillet 2003.

Université de Saint-Louis, La gestion des ressources naturelles par les collectivités locales, Séminaire organisé par l'Université de Saint-Louis du 3 au 5 novembre 1992.

IV – Thèses et mémoires

ABDAYEM, Sidi Mohamed, La décentralisation en Mauritanie : Aspects juridiques et socio-culturels, Thèse Droit, Paris 2, 2002, 323p.

Ahmed Mine, La politique de décentralisation en Mauritanie : impacts et limites juridiques, politiques et socio-économiques, thèse droit, Dijon, 2008, 563.

Amina Saïd Chiré, Le nomade et la ville en Afrique : stratégies d'insertion urbaine et production d'espace dans la ville de Djibouti, thèse en géographie, 2001, 456p.

BA, Boubacar, Contribution à l'analyse critique des textes consacrés à la tenure foncière du Fouta Toro, Mémoire EHESS, 1983.

BASRI, Driss, L'administration territoriale marocaine, Thèse : Droit public, Grenoble, 1987, 453 p.

BOUDONGO, Gilbert, L'administration locale congolaise, Thèse : Droit public, Aix Marseille, 1987.

COMOE, Amélie, L'autonomie financière des communes en Côte d'Ivoire, Thèse : Droit public, Caen, 1987.

DIARRA, Eloi, Décentralisation et vie politique dans les communes mixtes du Sénégal de 1904 à 1960, Thèse 3e Cycle Etudes africaines, IEP Bordeaux, 1987, 226 p.

DJANKAKI, Claude Cossi, La réforme de l'administration locale au Bénin, Décentralisation ou déconcentration ? Mémoire DESS : Droit, Reims, 1987, 223 p.

DURET, E, Réformes institutionnelles et finances publiques : L'exemple de la décentralisation en Afrique subsaharienne, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université d'Auvergne Clermont-Ferrand I 2000.

HOUDET, Cécile, Atar : Un exemple de décentralisation ratée ou l'adaptation d'un concept démocratique à la réalité mauritanienne, Mémoire DEA : Sociologie, filière action organisée : Paris, IEP, 2001, 89 p.

NDENGOU-POUNGALA, Olympe, Les implications économiques de l'organisation des collectivités locales dans un contexte de sous-développement : le cas de l'Afrique noire, Mémoire DESS : Droit, Reims, 1987, 90 p.

SAMBA, Mademba, Les institutions municipales en AOF, au Togo et au Cameroun, thèse droit, Paris 1957.

Souraya Hassan Houssein, Institutions, organisations, et changement institutionnel : le cas de Djibouti, thèse d'économie, 2004, Amiens, 283p.

TABLE DES MATIERE

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI.....	2
REMERCIEMENTS.....	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	6
I- LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE.....	9
<i>I.1. Le contexte sociopolitique.....</i>	<i>9</i>
<i>I-2. Le contexte socio-économique.....</i>	<i>10</i>
II- CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE	12
<i>II-1. Définitions et caractéristiques des concepts</i>	<i>12</i>
<i>II-2. Problématique</i>	<i>16</i>
<i>II-3. La méthodologie de la recherche</i>	<i>20</i>
III- INTÉRÊT ET LIMITES DE LA RECHERCHE.....	22
IV. ANNONCE DU PLAN	23
PREMIÈRE PARTIE : LES FONDEMENTS DE LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI	25
TITRE 1 : GENÈSE ET OBJECTIFS DE LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI.....	27
<i>Chapitre I : L'organisation territoriale : de la colonisation à nos jours.....</i>	<i>29</i>
<i>Section I : Les évolutions historico-politiques de l'administration territoriale : de la Côte Française des Somalis au Territoire Français des Afars et des Issas</i>	<i>30</i>
Paragraphe 1 : L'organisation administrative et territoriale de la côte française des somalis	31
A) Le découpage territorial : l'institution des cercles.....	32
B) L'administration du territoire.....	34
Paragraphe 2 : L'organisation administrative du Territoire Français des Afars et des Issas (T.F.A.I)	37
A) Un contexte politique particulier	37
B) Un nouveau statut et une réorganisation administrative du territoire	40
<i>Section II : L'organisation administrative et politique de la république de Djibouti : de la centralisation à la décentralisation.....</i>	<i>44</i>
Paragraphe 1 : Centralisation et monopolisation des pouvoirs : un contexte défavorable à la décentralisation.....	45
A) Les lois constitutionnelles : un cadre juridique de centralisation et monopolisation du pouvoir.....	45
B) Les prémices d'un cadre juridique relatif à la décentralisation.....	48
Paragraphe 2 : Vers une vraie de décentralisation territoriale ?	51
A) Le tournant des années 90.....	52

B) Les conseils régionaux provisoires : une expérimentation ratée.....	53
<i>Chapitre II : les objectifs de la décentralisation : bonne gouvernance et aménagement du territoire</i>	57
<i>Section I : Gouvernance politique et économique : moyens pour affermir le développement et lutter contre la pauvreté</i>	59
Paragraphe 1 : la démocratie locale.....	61
A) La démocratie locale au cœur du dispositif d'aide aux Etats.....	62
B) Les projets d'appui à la politique de décentralisation.....	65
Paragraphe 2 : Le développement local : un levier contre la pauvreté ?.....	67
A) La décentralisation, un remède contre la pauvreté	68
B) Les limites du développement local.....	71
<i>Section II : l'aménagement du territoire</i>	73
Paragraphe 1 : la décentralisation et l'aménagement du territoire : « la charrue avant les bœufs »	75
A) l'enjeu de l'aménagement du territoire.....	75
B) le cadre juridique et institutionnel de l'aménagement du territoire	80
Paragraphe 2 : la gestion domaniale et foncière	83
A) l'organisation domaniale et foncière.....	86
B) les collectivités territoriales absentes de la gestion domaniale et foncière	89
TITRE 2 : LES ASPECTS FONCTIONNELS DE LA DÉCENTRALISATION	92
<i>Chapitre I : Un cadre juridique et institutionnel inachevé</i>	94
<i>Section I : Les collectivités décentralisées et l'affirmation du principe de la libre administration</i>	95
Paragraphe 1 : Les principes des lois de décentralisation et leurs recadrages.....	96
A. Un nouveau cadre légal pour une nouvelle organisation administrative du territoire.....	96
B) Le recadrage de lois de décentralisation	99
1) Les apports de la loi du 4 février 2006.....	100
2) Les apports de la loi du 8 décembre 2011	102
3) Les apports des textes réglementaires et de la révision constitutionnelle de 2010.	104
Paragraphe 2 : l'affirmation du principe de libre administration des collectivités décentralisées.....	107
A) Le caractère constitutionnel du principe de libre administration.....	107
B) Les conséquences du principe constitutionnel de libre administration	109
<i>Section II : La gestion des collectivités décentralisées</i>	114
Paragraphe 1 : l'élection des organes des collectivités décentralisées	114
A) L'élection des organes délibérants.....	116
1) Les conditions générales d'éligibilité aux élections locales.....	116
2) Le mode de scrutin aux élections locales	118
3) Le cas spécifique du conseil de Djibouti.....	120
B) l'élection des exécutifs locaux	121
1) L'élection des exécutifs municipaux.....	121
2) L'élection des exécutifs régionaux.....	122
Paragraphe 2 : Le fonctionnement et les attributions des collectivités décentralisées	125
A) L'organisation et les attributions des assemblées locales	126
1) Le mandat des assemblées délibérantes	128

2) Les compétences des collectivités décentralisées	130
a) Les compétences des conseils municipaux.....	130
b) Les compétences du conseil de Djibouti	131
c) Les compétences du conseil régional	133
B) Les compétences des exécutifs locaux.....	134
1) L'exécutif du conseil communal	134
2) L'exécutif du conseil de Djibouti : le maire et les adjoints.....	135
a) Les attributions du maire.....	135
b) Les attributions des adjoints.....	138
3) Les compétences des exécutifs régionaux.....	139
a) Avant la réforme de la loi du 8 décembre 2011	139
b) Après la réforme de la loi du 8 décembre 2011	142
<i>Chapitre II : Le contrôle des collectivités décentralisées</i>	<i>144</i>
<i>Section I : Le contrôle non spécifique des collectivités décentralisées.....</i>	<i>146</i>
Paragraphe 1 : Les contrôles liés à la source du pouvoir de l'administration locale.....	147
Paragraphe 2 : Les contrôles liés à l'environnement administratif et financier	149
<i>Section II : Le contrôle de légalité relatif aux actes administratifs et budgétaires des</i>	
<i>collectivités décentralisées.....</i>	<i>152</i>
Paragraphe 1 : Les contrôles sur les actes des collectivités territoriales	154
Paragraphe 2 : le contrôle des actes contractuels et budgétaires des collectivités	
décentralisées.....	157

DEUXIEME PARTIE : LES LIMITES ET LES CONTRAINTES DE LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI..... 164

TITRE 1 : IMPACTS ET CONSÉQUENCES DU DROIT IMPORTÉ DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION..... 165

Chapitre I : L'influence du droit français et des partenaires au développement dans le système de décentralisation djiboutien..... 168

Section I : Un système politico- administratif calqué sur le modèle français..... 170

 Paragraphe 1 : les forces et techniques politiques

 A) les partis politiques

 B) la représentation politique.....

 Paragraphe 2 : les institutions administratives

 A) les structures administratives centrales.....

 B) Les structures administratives locales.....

Section II : les conséquences de l'influence des partenaires au développement dans le système de décentralisation

 Paragraphe 1 : la décentralisation, nouvelle exigence des bailleurs de fonds multilatéraux 184

 A) L'influence des bailleurs de fonds multilatéraux dans le processus de développement en Afrique

 B) la décentralisation et l'Etat de droit comme « conditionnalité » de la coopération internationale pour le développement

 Paragraphe 2 : la décentralisation dans les pays africains, objectif prioritaire de la coopération française.....

A) l'explication de l'engouement de la coopération française pour la décentralisation	193
B) Les différents types d'intervention et leurs limites	196
<i>Chapitre II : Le contexte Djiboutien ignoré</i>	200
<i>Section I : La non prise en compte de la spécificité Djiboutienne</i>	203
Paragraphe 1 : la non prise en compte des éléments socio culturels	203
A) l'archéologie de la pensée européenne et africaine et leurs représentations	203
1) la pensée européenne fondement des lois de décentralisation	203
2) La mise à l'écart des valeurs culturelles Djiboutiennes	205
B) Quelques conséquences de déni de réalité	208
1) absence d'égalité des personnes pour la participation aux affaires locales	208
2) Absence d'égalité des personnes quant à l'exercice du droit de vote et à l'éligibilité	209
Paragraphe 2 : le cadre juridique de la décentralisation écarte les communautés de base et les associations de développement local	211
A) La mise à l'écart du village et du quartier	212
B) La mise à l'écart des associations de développement local	214
<i>Section II : les contraintes liées à la chefferie traditionnelle</i>	218
Paragraphe 1 : Evolution de la chefferie traditionnelle	221
A) Historique et description de la chefferie traditionnelle	223
B) Nature juridique, place et rôle de la chefferie traditionnelle	227
1) Des autorités coutumières non fonctionnaires : les Okal	227
2) Des autorités coutumières apparentées fonctionnaires	229
Paragraphe 2 : Redéfinition du rôle et des fonctions de l'autorité traditionnelle dans le cadre de la décentralisation	232
A) La nécessité d'entreprendre des réformes	232
B) les réformes à entreprendre	235
TITRE II : LES CONTRAINTES DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION	239
<i>Chapitre I : Le système politico-administratif Djiboutien face à la décentralisation</i>	241
<i>Section I : Survivances des reflexes de monolithisme politico-administratif</i>	243
Paragraphe 1 : Les difficultés politico-administratives	243
A- Le blocage des autorités secondaires	244
B) L'altération des prérogatives entre autorités déconcentrées et élues	247
C) Absence d'organe de contrôle et de régulation	250
Paragraphe 2 : L'omnipotence du pouvoir central ou l'ubiquité de l'État	252
A- Les résistances sociopolitiques à la décentralisation	252
B - Les dépendances entre le pouvoir central et local	255
<i>Section II : Un partage du pouvoir embryonnaire entre l'Etat et les collectivités décentralisées</i>	258
Paragraphe 1 : La refondation du cadre institutionnel local	258
A) la délimitation des pouvoirs : difficulté d'émergence du transfert effectif de pouvoirs	259
B) La responsabilisation des élus	262
C) L'échec des institutions de suivi de transfert de compétences et de coordination entre collectivités décentralisées	264
1) l'échec du comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités	264

2) l'échec du comité de coordination interrégional (CCIR)	265
Paragraphe 2 : La recomposition territoriale et l'émergence d'élites locales.....	266
A – La participation active des élites locales	266
B) Superposition entre élites locales et nationales	268
<i>Chapitre II : Les handicaps d'ordre humain et financier</i>	<i>270</i>
<i>Section I : les faiblesses des ressources humaines</i>	<i>272</i>
A) L'indemnité de l' élu local.....	274
B) La conciliation avec l'activité professionnelle.....	275
Paragraphe 2) Difficultés relatives au personnel et à la faible participation des populations locales.....	279
A) Faiblesse du niveau du personnel et forte présence de l'Etat en matière de désignation	280
1) L'importance de la formation des élus locaux	280
2) Secrétaire général du conseil régional : un haut cadre absent du fonctionnement des collectivités régionales	283
B) faible motivation des élus locaux et absence de participation de la population locale ...	285
<i>Section II : les contraintes d'ordre financier des collectivités décentralisées.....</i>	<i>286</i>
Paragraphe 1 : le droit budgétaire local : un droit insuffisant et inappliqué.....	289
A) Présentation du budget des collectivités territoriales.....	289
B) Les principes budgétaires.....	291
Paragraphe 2 : L'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités décentralisées	292
A) l'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités décentralisées de la ville de Djibouti	294
B) l'insuffisance des moyens financiers alloués aux collectivités régionales.....	295
C) La mise en place d'une fiscalité propre aux collectivités décentralisées	297
CONCLUSION GENERALE	301
ANNEXES.....	308
BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE.....	358
<i>I - Ouvrages généraux.....</i>	<i>358</i>
<i>II - Ouvrages spécialisés.....</i>	<i>363</i>
<i>III- Articles, séminaires, conférences et colloques.....</i>	<i>368</i>
<i>IV – Thèses et mémoires.....</i>	<i>373</i>
TABLE DES MATIERE.....	375