

## Article :

**Langue :** Français

**Publiée :** 05 Mars 2024

**Droits d'auteur :** cette publication a été publiée en libre accès selon les termes et conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



---

### **Principe de libre administration et exercice de la tutelle dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales au Burkina Faso**

ZOURE Abou

#### **Résumé**

Cet article est consacré à l'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales. Au Burkina Faso, la décentralisation a été consacrée par la Constitution comme mode d'organisation du territoire. Elle a énoncé ses grands principes dont celui de la libre administration qui confère aux collectivités territoriales une autonomie leur permettant de s'administrer librement sans la contrainte de l'Etat.

Or, une telle absence de l'Etat selon une certaine doctrine, viendrait à remettre en cause le principe d'unité de l'Etat. Ce qui aurait pour conséquence de créer une disparité de situations juridiques. Ainsi, le législateur a établi trois types de contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales : la tutelle, le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel. Parmi ces contrôles, la tutelle occupe une place importante de sorte qu'elle porte à l'évidence un sérieux coup au principe de libre administration.

Ce faisant, l'article s'interroge sur le rôle que pourrait avoir l'exercice de la tutelle sur l'efficacité des actions des collectivités territoriales. Cet article s'intéresse donc à l'examen des fondements de la tutelle sur les collectivités territoriales et ses entraves au principe de libre administration des collectivités territoriales.

**Mots-clés :** décentralisation, collectivité territoriale, libre administration, légalité, contrôle, tutelle, circonscription administrative.

---

#### **ABSTRACT**

This article is devoted to the exercise of guardianship over territorial communities. In Burkina Faso, decentralization has been enshrined in the Constitution as a way of organizing the territory. It has set out its main principles, including that of free administration, which gives the territorial communities the autonomy allowing them to administer themselves without the State involvement.

However, such an absence of the State could undermine the principle of State unity. This would result in creating a disparity of legal situations. Thus, the legislator has established three types of State control over the territorial communities: guardianship, administrative control and judicial control. Among these controls, guardianship occupies an important place so that it clearly strikes a serious blow at the principle of free administration.

In doing so, the article questions the role that the exercise of guardianship could have on the effectiveness of the actions of the territorial communities. This article is therefore interested in scrutinizing the foundations of the guardianship of the territorial communities and its obstacles to the principle of free administration of the territorial communities.

**Keywords:** decentralization, local authority, free administration, legality, control, supervision, administrative district.

---

## INTRODUCTION

Ex-colonie française, le Burkina Faso, jadis appelé la Haute Volta, obtient son indépendance le 05 août 1960 avec un système d'organisation territorial centralisé. Il a progressivement opté pour une organisation en Etat unitaire avec en fond de toile la décentralisation. Depuis la période coloniale, le Burkina Faso a fait ses premières expériences dans la décentralisation avec l'organisation du territoire en communes. C'est ainsi qu'en 1927, par arrêté du chef de la colonie, les villes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou ont été érigées en communes. A cette époque, ces deux entités décentralisées étaient classées dans la catégorie des communes mixtes de l'administration coloniale. Ainsi, le mode de désignation des maires à cette période était fait par voie de nomination par arrêté du chef de la colonie. Plus tard, les deux communes vont en 1955 passer au statut de communes de plein exercice animées par des organes municipaux élus<sup>1</sup>. Quatre ans plus tard, l'Assemblée législative met malheureusement fin à cette expérience en 1959 en créant des délégations composées de responsables coutumiers locaux nommés. Ces nouveaux acteurs désignés qui disposaient autant de prérogatives que les membres élus des organes municipaux étaient en charge de la gestion de la commune au même titre que les conseils municipaux précédents.

Il a fallu attendre l'adoption de la constitution du 2 juin 1991<sup>2</sup> afin que soit consacrée la décentralisation. En effet, cette constitution organise le territoire en collectivité territoriale. En faisant ce choix, cela implique juridiquement la naissance d'une personne morale autonome investie de pouvoir d'actions au nom du principe de « *libre administration* ». Pour la mise en œuvre effective des compétences, les collectivités territoriales dotées de conseils municipaux et régionaux (organes délibérants) vont bénéficier d'une autonomie de gestion impliquant un transfert progressif des compétences et des ressources (humaines et financières) de l'Etat.

Selon Charles EISENMANN, la décentralisation est une organisation autonome accordée aux collectivités territoriales dans un champ d'action débarrassé de toute centralisation<sup>3</sup> « où les collectivités disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire pour l'exercice de leurs compétences, en l'absence de tout pouvoir de tutelle de l'Etat sur leurs actes »<sup>4</sup>. Or, une absence absolue de l'Etat selon certaines doctrines, viendrait à remettre en cause le principe d'unité de l'Etat. Ce qui aurait pour conséquence de créer une disparité de situations juridiques et de traitements d'une collectivité territoriale à une autre. Dans cette hypothèse, il n'existerait pas « un Etat décentralisé, mais une multiplicité d'Etats »<sup>5</sup>.

Ainsi, l'existence d'un lien entre les collectivités territoriales et l'Etat est apparu nécessaire à travers l'instauration du contrôle des actes des collectivités territoriales. Le contrôle dans ces conditions marque l'assujettissement de la collectivité territoriale aux lois de la nation<sup>6</sup> par le biais du respect de la légalité. Le principe de légalité n'a d'effet que s'il est suivi d'un contrôle de légalité des actes permettant de parvenir à la constatation d'une irrégularité.

---

<sup>1</sup> En application de la loi n° 41/59/AL du 09 décembre 1959, les villes de Ouahigouya, de Koudougou et de Banfora passe à leur tour dans la catégorie de commune et organisées en conseils municipaux initiaux. Voir aussi la loi n° 21/60/AN du 02 février 1960 sur l'institution de 53 nouvelles communes rurales en 1960 sous la première république.

<sup>2</sup> Voir ZOURE A (2020), *Les difficultés de fonctionnement des services publics communaux au Burkina Faso* » Faculté de droit, Sciences économiques et Gestion, Mémoire de Master, Université de Rouen Normandie, page 8. Il y a lieu de rappeler que d'importantes réformes économiques, politiques et sociales ont marqué la fin des années 80 en Afrique. Au plan économique, le contexte international est caractérisé à cette époque par l'imposition du programme d'ajustement structurel (PAS) aux pays en développement par les Institutions de Bretton Woods.

<sup>3</sup> EISENMANN C (1948), *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ, p. 86.

<sup>4</sup> EISENMANN C, (1996), *Les structures de l'administration*, in traité de science administrative, Paris, éd. Mouton & co, p. 297 et s.

<sup>5</sup> REGOURD S, (1982), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, p. 30.

<sup>6</sup> MELLERAY G, (1981) *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Paris, Sirey, coll. Bibliothèque de collectivités locales, p. 28.

Au Burkina Faso, on distingue trois modes de contrôle de légalité<sup>7</sup> : la tutelle<sup>8</sup>, le contrôle administratif<sup>9</sup> et le contrôle juridictionnel<sup>10</sup>. La tutelle administrative et la tutelle financière sont assurées respectivement par le ministère en charge des collectivités territoriales et le ministère en charge des finances.

La présente étude ne s'occupera que du contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle rapprochée sur les collectivités territoriales. De ce qui précède, il est nécessaire de cerner le sens du mot « tutelle » tel qu'il est compris dans le contrôle de légalité. Pour le vocabulaire juridique de Gérard CORNU, la tutelle administrative est « *l'ensemble des contrôles auxquels sont soumises les personnes administratives décentralisées*<sup>11</sup> ». La tutelle sur les communes et conseils régionaux en est une illustration parfaite. Cette tutelle a pour but de sanctionner la légalité des actes édictés par les autorités locales décentralisées ou, dans une certaine mesure, qui subordonne à l'accord de l'autorité de tutelle rapprochée la modification des actes juridiques des autorités sous tutelle (contrôle d'opportunité). La tutelle administrative est à distinguer de la notion de la tutelle en droit civil qui est « *un régime de protection institué par la loi pour sauvegarder dans leur personne et leurs biens certains individus incapables de pourvoir eux-mêmes à leurs intérêts et dont la charge incombe, sous la surveillance du juge des tutelles, à divers organes : tuteur, conseil de famille, subrogé tuteur, etc.*<sup>12</sup> ».

Pour ce qui concerne les actes, il s'agit spécifiquement des actes juridiques que le dictionnaire de politique la « toupie » définit comme « *la manifestation de l'intention, de la volonté d'une ou plusieurs personnes de produire des effets de droit, c'est-à-dire qui ont des conséquences juridiques*<sup>13</sup> ». Les actes juridiques des collectivités territoriales sont constitués principalement des délibérations (décisions émises par les conseils des collectivités territoriales), des arrêtés (acte réglementaire émis par le président du conseil de la collectivité) des contrats et conventions. Enfin, conformément à l'article 8 du Code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale « *est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ».

Au-delà de son intérêt actuel incontestable, la réflexion revêt un intérêt à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, l'intérêt de l'étude réside dans la réflexion sur l'exercice de la tutelle par le pouvoir central. Il s'agit donc de voir les implications de la tutelle sur le fonctionnement des collectivités territoriales. Au plan pratique, le sujet nous amènera à mettre l'accent sur l'effectivité du contrôle de la tutelle. Plus précisément, il s'agira d'analyser l'adéquation entre la tutelle et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Au regard de ce qui précède, la problématique soulevée par cette thématique est celle de savoir si l'exercice de la tutelle joue-t-il un rôle de soutien à même d'apporter une plus-value aux collectivités territoriales ou constitue-t-il au contraire, une entrave à la libre administration des collectivités territoriales ? Dès lors, la doctrine ne cesse de s'interroger sur la portée de l'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales. A cet égard, si certains auteurs admettent que la tutelle est la contrepartie de l'autonomie, en revanche, d'autres estiment qu'elle n'a pas lieu d'être en vertu du principe de libre administration qui est un principe constitutionnel. Ce qui nous amène à analyser d'une part, les fondements de l'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales (I), et d'autre part, à relever ces entraves au principe de libre administration reconnu aux collectivités territoriales (II).

## METHODOLOGIE

<sup>7</sup> Cf. l'article 53 du CGCT.

<sup>8</sup> Cf. l'article 54 du CGCT : « *La tutelle administrative et la tutelle financière sont assurées respectivement par le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des finances qui délèguent par arrêté, une partie de ce pouvoir aux représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives* ».

<sup>9</sup> Cf. l'article 69 du CGCT qui fait remarquer que « *Les collectivités territoriales sont soumises au contrôle des différents corps de contrôle de l'Etat conformément aux textes en vigueur* ».

<sup>10</sup> Cf. l'article 70 du CGCT qui dispose que « *Le juge administratif est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle de légalité* ». Par ailleurs, l'article suivant précise que « *les comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont soumis au contrôle de la Cour des comptes* ».

<sup>11</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Association Henri Capitant, 12<sup>e</sup> édition, 2018, 2300 pages.

<sup>12</sup> Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Association Henri Capitant, 12<sup>e</sup> édition, 2018, 2300 pages

<sup>13</sup> Voir la toupie. [www.toupie.org/Dictionnaire/Décentralisation](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Décentralisation).

Dans le cadre de la rédaction du présent article, deux méthodologies ont été adoptées. La première a consisté à analyser les documents juridiques. Il s'est agi particulièrement en l'exploitation des lois de portée générale et celles spécifiques au domaine des collectivités territoriales et de la tutelle. La revue documentaire a également concerné les doctrines, la jurisprudence, les documents d'orientation politique et stratégique et les rapports.

Quant à la seconde méthodologie, elle s'est réalisée par des enquêtes, entretiens et échanges avec un échantillon déterminé de personnes ressources en vue de collecter des données sur le sujet. Ainsi, une approche participative et inclusive a été adoptée tout au long des travaux de recherche afin de capitaliser toutes les expériences et à tous les niveaux de gestion des collectivités territoriale et du contrôle de l'exercice de la tutelle.

Pour ce qui est de la bibliographie et les références, le logiciel Zotero a été mis à contribution. A la fin cette recherche, les résultats ont permis de cerner les fondements de la tutelle mais aussi, ses entraves au principe de libre administration des collectivités territoriales.

## **I- Les fondements de l'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales**

Si la doctrine est partagée sur le bien-fondé du contrôle, la jurisprudence et le législateur ont pour leur part opté pour l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales. L'exercice de la tutelle matérialisé par le contrôle est une confirmation de suprématie du pouvoir central sur les collectivités territoriales. Toutefois, ce contrôle qui est défini par la loi est énuméré de manière limitative.

### **A- La tutelle, une confirmation de la prééminence de l'Etat sur les collectivités territoriales**

L'exercice de la tutelle est effectué par le pouvoir central. A l'analyse, tout porte à croire que son maintien réside dans la préservation de la prééminence de l'Etat sur les entités décentralisées.

#### **1- La tutelle, une garantie du principe de l'unité de l'Etat.**

Au Burkina Faso, les collectivités territoriales sont soumises au contrôle de la tutelle. Mais avant l'adoption du code général des collectivités territoriales, ce contrôle était limité au mot « tutelle ». C'est à partir de 2004 que l'expression « *contrôle* » y a été formellement ajoutée afin de dissiper les susceptibilités tendant à qualifier les collectivités territoriales de « mineurs incapables » moins responsables. L'exercice de la tutelle est une manifestation de l'affirmation du principe d'unité de l'Etat en limitant les prérogatives des collectivités territoriales. La tutelle sur les collectivités territoriales est une activité qui a toujours existé dans les Etats décentralisés de l'Afrique francophone<sup>14</sup>. Cette réalité est soutenue par les différentes législations nationales de ces pays<sup>15</sup>. A l'évidence, le Burkina Faso tout comme ces Etats, se sont inspirés du modèle français qui a déteint sur le droit positif de ces pays<sup>16</sup>.

Pour certaines doctrines, la décentralisation se manifeste par une liberté des collectivités territoriales à s'organiser dans un espace où le pouvoir central n'y serait pas et dans lequel, elles disposeraient d'énormes prérogatives et de pouvoirs initiaux propres<sup>17</sup>. Pour d'autres auteurs par contre, cette approche n'est pas admissible dans un Etat unitaire décentralisé où la

---

<sup>14</sup> Une collectivité territoriale est une « *entité de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, à laquelle l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues* ». Voir GUILLIEN R, VINCENT J, GUINCHARD J et MONTAGNIER G, (2001), *lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 13<sup>e</sup> édition, pp 108-109.

<sup>15</sup> Au Burkina Faso, Cf. la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités territoriales au Burkina Faso.

<sup>16</sup> Cf. l'article 55 du CGCT : « *les actes des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité de l'autorité de tutelle* ».

<sup>17</sup> EISENMANN C, (1966), les structures de l'administration, in *Traité de science administrative*, Paris, édition Mouton & co, 297 P.

tutelle marque le signe du caractère de l'Etat unitaire et sa primauté sur les communes<sup>18</sup>. Ainsi, dans la renonciation à la tutelle, « *il pourrait y avoir une rupture du principe de légalité et les citoyens seront confrontés à des situations différentes selon qu'ils se trouvent dans une telle ou telle collectivité*<sup>19</sup> ». Dans l'objectif de préserver le caractère unitaire de l'Etat, la tutelle assujettit d'une part les collectivités territoriales aux lois et règlements en défendant l'intérêt général et d'autre part, en assurant la protection des citoyens contre d'éventuels griefs des élus locaux<sup>20</sup>. A cet effet, l'article 53 du Code général des collectivités territoriales dispose sans équivoque que « *les différents contrôles exercés sur les collectivités territoriales sont : la tutelle, le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel* ».

## **2- Une tutelle rapprochée exercée par les structures déconcentrées de l'Etat**

Au Burkina Faso, la décentralisation en tant que modèle d'organisation du territoire s'est faite du haut vers le bas<sup>21</sup>. En effet, la réticence du pouvoir central à céder une partie de ses compétences aux collectivités territoriales s'est matérialisée par une articulation entre la décentralisation et la déconcentration. En faisant recours à ces circonscriptions administratives, le pouvoir central limite le pouvoir des entités décentralisées mais aussi la portée du « *principe de libre administration* » qui caractérise toute collectivité territoriale. Le Code général des collectivités territoriales a en son article 3, posé le principe de l'articulation déconcentration et décentralisation en affirmant que « *la décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales* ». Cela est d'autant plus réel que « *le territoire d'une collectivité territoriale et celui d'une circonscription administrative peuvent coïncider*<sup>22</sup> ». Ainsi, l'organisation actuelle du territoire est favorable à une forte présence de l'Etat à travers les gouverneurs et haut-commissaires, chefs de circonscriptions administratives chargés de la tutelle rapprochée.

## **3- La tutelle, une garantie de la conformité des actes des collectivités territoriales aux lois de l'Etat**

Les actions des collectivités territoriales entreprises dans le cadre de leur autonomie doivent être en conformité avec les domaines de compétences transférées par le pouvoir central. L'un des objectifs de l'exercice de la tutelle administrative et financière est de contraindre les organes des collectivités territoriales à se soumettre aux lois ou en se conformant aux instructions de l'Etat central. Ainsi, le Gouverneur de région et le haut-commissaire de province sont chargés d'exercer régulièrement et respectivement la tutelle rapprochée sur les conseils régionaux et les communes. La tutelle porte particulièrement sur les délibérations ou arrêtés qui leur sont soumis pour approbation ou pour autorisation préalable. Très étendue, les fonctions de la tutelle sont « *l'approbation, l'autorisation préalable, l'annulation d'un acte, la suspension ou la révocation et la substitution* ».<sup>23</sup>

Bénéficiant de l'appui des services techniques déconcentrés, la tutelle exerce un véritable contrôle a priori et parfois, d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales et particulièrement sur les actes à incidences financières. Dans cette situation, la commune ou le conseil régional soumis à la tutelle reste dans une position de « *compétence liée étant donné qu'elles sont contraintes de s'insérer dans une procédure élaborée par l'Etat à laquelle elle ne peut déroger*<sup>24</sup> » ; ce qui n'est pas favorable à la prise d'initiatives par les collectivités territoriales.

---

<sup>18</sup> REGOURD S, (1982), Pour lui, dans le cas contraire, il ne serait plus question de parler de « un Etat unitaire décentralisé, mais une multitude d'Etats ». Cf. REGOURD S, *L'acte de tutelle en droit administratif*, France, Paris, Collection Bibliothèque de droit publique, LGDJ, p. 30.

<sup>19</sup> MELLERAY G (1981), *La tutelle sur les communes*, Paris, Sirey, collection Bibliothèque des collectivités locales, p. 28.

<sup>20</sup> VERPEAU M, JANICOT L, (2018), *Droit des collectivités territoriales*, édition P.U.F, p. 14.

<sup>21</sup> KY A (2010), *Décentralisation au Burkina Faso : une approche en économie institutionnelle*. Thèse de fin d'étude, faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg, Suisse, page 103.

<sup>22</sup> Cf. l'article 4 du CGCT.

<sup>23</sup> Voir rapport du Centre d'information, de formation, et d'études sur le budget, « *Enquête annuelle sur l'effectivité des transferts en faveur des communes de zones d'intervention* », Ouagadougou, CIFOEB, 2019, 94 pages

<sup>24</sup> ZOURE A, (2020), *les difficultés de fonctionnement des services publics locaux au Burkina Faso*, mémoire de master, université de Rouen/Normandie, P 43.

## **B- Un champ d'exercice de la tutelle défini par la loi**

Bien que légal, le champ d'action de la tutelle n'est pas infini en ce qui concerne le contrôle de légalité des actes. Il est circonscrit par la loi au même titre que la limitation des domaines de compétences transférées pour lesquels les collectivités territoriales peuvent aller au-delà. Ainsi donc, en plus du principe de « *subsidiarité* » qui a caractérisé le transfert progressif des compétences, des domaines de compétences reconnues ont été identifiés par le législateur.

### **1- La délimitation des compétences des collectivités territoriales au nom du principe de subsidiarité**

Au Burkina Faso, si aucune définition de la « *subsidiarité* » n'a été donnée dans la loi, l'article 5 du Code général des collectivités territoriales s'est borné à affirmer que : « *la mise en œuvre de la décentralisation se fait selon la règle de la progressivité et le principe de subsidiarité* ». L'article 34 dudit code a ajouté que « *la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par le principe de subsidiarité* ». C'est donc en vertu de ce principe que le transfert des compétences aux collectivités territoriales a pu s'effectuer. On retient alors qu'en dehors des compétences limitativement identifiées, les collectivités territoriales ne sont pas habilitées à agir dans d'autres domaines. A ce propos, l'article 79 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *les collectivités territoriales concourent avec l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie. Les collectivités territoriales peuvent se regrouper suivant les intérêts locaux ou généraux pour réaliser des activités de développement* ». Cette disposition correspond aux onze (11) domaines de compétences transférées aux collectivités territoriales<sup>25</sup>. Il faut cependant retenir que seuls six (06) sont effectifs<sup>26</sup> sur les onze (11). Même parmi ceux effectivement transférés la tutelle intervient couramment dans certaines de manière partagée avec les collectivités territoriales ; toute chose qui constitue une remise en cause de l'autonomie des collectivités territoriales.

### **2- Une énumération des actes soumis obligatoirement au contrôle de la tutelle**

Les différents actes édictés par les conseils de collectivités territoriales et soumis au contrôle de légalité de la tutelle ne sont pas infinis. En effet, le code général des collectivités territoriales a encadré ce domaine en énumérant les actes de manière exhaustive. Généralement, le quitus de la tutelle pour la validation d'un acte est fait soit par autorisation préalable soit par approbation selon la nature de la décision. Les actes soumis à l'approbation de la tutelle sont :

- « *le budget primitif ;*
- *le budget supplémentaire ;*
- *les achats publics dans les limites prévues par les textes en vigueur ;*
- *le compte administratif et le compte de gestion ;*
- *les conventions portant création des structures de concertation et de coopération ».*

Par contre, sont soumis à son autorisation préalable, les actes ci-après :

- « *les acquisitions, les aliénations ou les échanges de biens mobiliers ou immobiliers ;*
- *l'acceptation de dons et legs grevés de charges ;*
- *les emprunts à contracter par la collectivité dans la limite des textes en vigueur ;*
- *les indemnités ;*
- *les opérations d'aménagement du territoire ;*
- *les contrats assortis d'une contrepartie avec l'Etat ;*
- *la mise en œuvre des plans locaux de développement.*

---

<sup>25</sup> Cf. l'article 88 à 100 du CGCT. Les domaines sont : « *le foncier, l'aménagement du territoire et gestion du domaine foncier, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, le développement économique et planification, la santé et l'hygiène, l'éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation, la culture, sports et loisirs, la protection civile, assistance et secours, les pompes et funèbres et cimetières, l'eau et électricité, les marchés, abattoirs et foires* ».

<sup>26</sup> Ces compétences sont : le domaine foncier, l'aménagement du territoire et gestion du domaine foncier, la santé et l'hygiène, l'éducation, emploi, formation professionnelle et alphabétisation, la culture, sports et loisirs, les pompes et funèbres et cimetières et les marchés, abattoirs et foires.

- *l'attribution de secours ou de subventions* ».

Selon la loi, ces décisions ne peuvent en aucun cas être exécutoires qu'après avoir été approuvées ou autorisées par l'autorité de tutelle, à la suite des délibérations du conseil municipal<sup>27</sup> et du conseil régional<sup>28</sup>.

## II- Un principe de libre administration remis en cause par la tutelle

Le principe de libre administration est la garantie du pouvoir propre des collectivités territoriales vis-à-vis du pouvoir central. Cependant, l'on peut s'interroger s'il n'existe pas d'antagonisme entre ce principe et la forte tradition de déconcentration opérée au Burkina Faso dans un contexte d'Etat unitaire. Dès lors, plus qu'une réalité, ce principe est seulement un symbole pour une décentralisation inachevée. Ainsi, l'exercice de la tutelle est constamment marqué par une remise en cause de l'autonomie réelle des collectivités territoriales ; ce qui n'est pas sans conséquence sur l'exécution immédiate des actes des collectivités territoriales fortement menacés.

### A- Une remise en cause de l'autonomie réelle des collectivités territoriale

#### 1- Une autonomie mise à mal

Au Burkina Faso, la « *libre administration* » est un principe constitutionnel consacré au profit des collectivités territoriales. Ce principe dont la notion est vague et abstrait a pour objectif de permettre aux collectivités territoriales de s'administrer elles-mêmes en toute liberté sans être soumises aux contraintes excessives de la tutelle rapprochée ou des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire<sup>29</sup>. Concrètement, le principe de libre administration permet aux collectivités territoriales de :

- disposer d'un organe délibérant propre élu et doté d'un pouvoir de décision ;
- disposer d'un organe exécutif propre doté de pouvoir règlementaire ;
- disposer d'une autonomie financière réelle ;
- doter de moyens pour créer et supprimer des emplois dans la collectivité territoriale ;
- conclure avec des partenaires des marchés et des contrats ;
- fixer ses propres règles de fonctionnement interne à travers leur règlement intérieur.

Cependant, ces actes, malgré le principe, sont assujettis au contrôle de la tutelle conformément au principe de l'unité de l'Etat. Ainsi, ils sont soumis au contrôle des autorités administratives centrales et déconcentrées. Il s'agit notamment du gouverneur et du haut-commissaire qui sont chargés de faire respecter au niveau local l'ordre juridique établi et le caractère unitaire de l'Etat<sup>30</sup>. En tout état de cause, la tutelle ne doit aucunement être assimilée à un contrôle hiérarchique et ne saurait remettre en cause le principe de libre administration<sup>31</sup>. Si certaines décisions de la tutelle ne suscitent pas autant de polémique, il en est autrement de la tutelle administrative, souvent mise en œuvre a priori. C'est le cas par exemple du pouvoir d'annulation des actes et le pouvoir de substitution à l'autorité décentralisée qui contraste avec le principe de libre administration.

L'autonomie financière quant à elle, se heurte à la réticence du pouvoir central qui s'est limité à transférer aux collectivités territoriales que les dotations et non les ressources fiscales qui leur échappent ; l'Etat assurant le contrôle total de la fiscalité des collectivités territoriales.

---

<sup>27</sup> Cf. l'article 229 du CGCT.

<sup>28</sup> Cf. l'article 150 du CGCT.

<sup>29</sup> Cf. l'article 145 de la Constitution qui indique que « *la loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales* ». Cette disposition est précisée par l'article 2 du CGCT qui indique que « *la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale* ».

<sup>30</sup> COMBEAU P. Chacun s'accorde à y voir « *le dernier rempart de protection et d'identification de l'Etat unitaire* ». C'est son existence, dans les rapports entre Etat et collectivités locales, qui distingue la décentralisation des formes avancées d'autonomie telle que la fédération.

<sup>31</sup> VEDEL G, (1976), *Droit administratif*, PUF, Themis, 6e éd., p. 276. Ce contrôle s'exerce dans le strict respect de la loi étant donné que dans un régime de droit « *l'autorité administrative ne peut user que des moyens autorisés par l'ordre juridique en vigueur* ». Georges VEDEL avait déjà relevé que « le principe de légalité appliqué à l'administration exprime la règle selon laquelle l'administration doit agir conformément au droit.

## 2- Une autonomie de gestion encadrée

Le code général des collectivités territoriales a encadré les fonctions de la tutelle dans le cadre de sa mise en œuvre. Ainsi, le contrôle de tutelle comporte les fonctions suivantes<sup>32</sup> : « *l'approbation, l'autorisation préalable, l'annulation, la suspension ou la révocation, la substitution et l'inspection* ». Au regard de ces prérogatives octroyées à la tutelle rapprochée, les gouverneurs et haut-commissaires, chefs de circonscriptions administratives disposent d'énormes pouvoirs au-delà du simple contrôle de légalité des actes, pour s'immiscer davantage dans la gestion des affaires locales des collectivités territoriales. Ce qui conduit vraisemblablement à un assujettissement des conseils des collectivités territoriales.

En exerçant la tutelle, il n'est pas rare que l'autorité investie de cette mission outre passe souvent ses prérogatives qui lui sont conférées par la loi et les règlements pour s'opposer à l'édiction d'un acte initié par des collectivités territoriales, ou même, vouloir dans certaines conditions, imposer sa volonté ou celle du pouvoir central à ces dernières, sans pour autant que le respect de la légalité ne soit entaché.

## 3- Le pouvoir d'opposition de la tutelle aux décisions des collectivités territoriales

Dans le cadre de l'exercice de la tutelle, le pouvoir central dispose d'énormes prérogative permettant directement à l'autorité de tutelle rapprochée ou aux services centraux de s'opposer à certaines décisions des collectivités territoriales même si le respect de la légalité n'est pas en cause. Ces situations sont constatées à l'occasion de la transmission des actes auprès de la tutelle pour les formalités d'approbation ou d'autorisation préalable. A l'occasion, la tutelle dispose de moyens lui permettant parfois de remettre en cause des décisions locales en s'opposant à leur édiction dans l'ordonnancement juridique. Ces actes concernent pour l'essentiel ceux en lien avec l'urbanisme, la coopération décentralisée et les engagements financiers.

D'abord dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, le code général des collectivités territoriales en son article 84 dispose que « *l'aménagement et la gestion du domaine foncier transféré sont soumis à l'autorisation préalable de la tutelle* ». Malgré le transfert de cette matière aux collectivités territoriales, tous projets ou opérations d'aménagement ou foncier doivent au préalable être soumis à l'accord de la tutelle. En outre, cette prérogative s'étend également sur « *les avis de schéma d'aménagement de l'espace d'habitation qui sont également approuvés par l'Etat* ». <sup>33</sup> Ainsi, toutes les demandes d'aménagement foncier validées par les conseils de collectivités sont obligatoirement transmises à la tutelle pour autorisation préalable. Les actes sont ensuite acheminés respectivement à la Direction des affaires foncières et domaniales du Ministère en charge de la décentralisation et au Ministère en charge de l'Urbanisme pour avis et accord<sup>34</sup>. En fonction des données en possession de l'autorité de tutelle, celle-ci peut décider en considération de certains facteurs sociaux, stratégiques, politiques ou techniques, émettre un avis défavorable. Pour le Ministère en charge de l'urbanisme, le dossier est transmis à la direction générale de l'urbanisme, de la viabilisation et de la topographie (DGUVT) qui en fait une étude technique avant de donner ses conclusions au ministre pour décision. La décision du ministre en charge de l'urbanisme va alors se fonder sur la vision globale du Ministère en matière d'aménagement du territoire national et non sur la légalité de l'acte de la collectivité territoriale. Il pourrait de ce fait émettre un accord ou au contraire, opposer un refus.

Ensuite, en matière de coopération décentralisée, le code général des collectivités territoriales donne compétence aux collectivités territoriales pour « *passer des contrats avec toutes personnes physiques ou morales, privées ou publiques, dont l'Etat, les autres collectivités territoriales et les établissements publics ou établir des rapports de coopération avec des organisations extérieures au Burkina Faso dans le respect de la souveraineté et des intérêts de*

<sup>32</sup> Cf. l'article 56 du CGCT.

<sup>33</sup> Cf. l'article 87 du CGCT modifié par la loi n°2009-65.

<sup>34</sup> Cf. l'article 135 du décret n° 2022-0537/PRES-TRANS/PM/MATDS portant organisation du Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité 25 juillet 2022. La Direction des affaires foncières et domaniales est chargée de la mise en œuvre des politiques et stratégies foncières et domaniales s'appliquant aux collectivités territoriales.



la nation »<sup>35</sup>. Dans ce domaine, la loi a prévu l'entente, le jumelage et l'intercommunalité comme différents types de coopération décentralisée.<sup>36</sup> Pour des questions politiques, toutes les conventions de coopération entre les parties ne peuvent prendre effets qu'après que l'autorité de tutelle ait donné son approbation ou autorisation préalable. La tutelle exercée par le ministère en charge de la décentralisation lui permet en dépit de la légalité de l'acte, d'apprécier l'objet de la convention et de donner son point de vue qui s'impose aux collectivités territoriales.

Concernant les engagements financiers des collectivités territoriales, ils restent fortement soumis à la vigilance de la tutelle en dépit de leur autonomie financière. Ainsi, interdiction est faite aux communes et conseils régionaux d'accepter ou de refuser des dons et legs sans requérir l'autorisation préalable de la tutelle quand bien même que l'opération serait légale. En outre, les opérations d'emprunts à contracter dans les limites prévues par la réglementation et les dons entraînant des dépenses à la charge des collectivités territoriales ne peuvent se réaliser sans l'autorisation de la tutelle qui dispose de la plénitude de son droit pour les accepter ou pas<sup>37</sup>.

L'effectivité et l'accroissement de ces pouvoirs discrétionnaires de l'autorité, qui à l'évidence porte un coup sérieux aux initiatives des collectivités territoriales, nous ramène des années en arrière dans le schéma de déconcentration. Dans le contexte nouveau de la décentralisation, cette attitude de la tutelle contraste avec le principe de libre administration qui se trouve bafoué. Sous le manteau du contrôle de légalité, la tutelle se donne le luxe de s'opposer à l'édiction d'actes relevant de leurs compétences sans pour autant enfreindre à la légalité. Dès lors, le jugement et la subjectivité dans les prises de décisions se substituent au principe de légalité qui, devait guider l'action de la tutelle.

#### **4- Un pouvoir d'imposition des décisions à la collectivité territoriale par la tutelle**

L'Etat central dispose de voies et moyens tendant à faire agir la collectivité territoriale dans le sens de sa vision. A travers des moyens juridiques légaux, la tutelle parvient à imposer sa volonté aux collectivités territoriales. En effet, de multiples conventions conclues entre l'Etat et les entités décentralisées induisent par moment une véritable « *coadministration* » et « *codécision* ». En effet, l'article 45 du Code général des collectivités territoriales, indique que « *l'Etat et les collectivités territoriales peuvent déterminer par contrats leurs interventions communes dans tous les domaines d'intérêt public national ou local* ». Cette disposition est complétée par l'article 47 de la même loi, qui précise que les contrats comportant une obligation de contrepartie de l'Etat du Burkina Faso doivent être soumis à la tutelle pour autorisation préalable. Ainsi, l'Etat use de sa position de prééminence sur la collectivité territoriale pour reprendre subtilement la main en se réappropriant certains pouvoirs de décision. Dans ces conditions, l'exécutif local qui n'est pas en mesure de décider librement doit prendre en compte les exigences du pouvoir central qui exerce une influence certaine sur les collectivités territoriales<sup>38</sup>. Contrairement à la doctrine, le juge constitutionnel français a estimé que le principe de libre administration n'interdit pas que l'Etat puisse imposer des contraintes aux collectivités territoriales pourvu que ces contraintes ne soient pas très « *excessives* » et de nature à fortement contribuer à réduire leur liberté de décision<sup>39</sup>.

Cette posture de l'Etat se trouve accentuée par le pouvoir de substitution d'action qui permet au chef de circonscription administrative territorialement compétent, représentant de l'Etat de prendre des décisions en lieu et place de la collectivité territoriale en vue de surmonter son

---

<sup>35</sup> Cf. l'article 9 du CGCT.

<sup>36</sup> Cf. l'article 122 du CGCT. « *Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles ou entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage* ».

<sup>37</sup> Cf. les articles 147 et 229 du CGCT.

<sup>38</sup> JEGOUZO Y, (2004), l'administration contractuelle en question, *Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, p. 543. Voir aussi MARCOU G, (2003), Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, *Réflexion sur quelques problèmes juridiques administratifs, AJDA*, p. 982 ; WALLINE J, (2006), Les contrats entre personnes publiques, *RFDA*, p. 229 ; BRISSON J-F, (2019), décentralisation et contractualisation, *AJDA*, p. 2435.

<sup>39</sup> CC, décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984. Voir aussi le Rapport d'information (1999-2000), pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, tome I, Sénat, mis en ligne le 3 avril 2023 sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

inaction face à une situation donnée<sup>40</sup>. Il est donc clairement établi que cette action de la tutelle n'est pas liée à un contrôle de légalité pour conformité aux lois et règlements, mais à un accaparement du pouvoir de l'autorité locale en décidant de manière discrétionnaire. Les prérogatives dont dispose l'Etat dans la substitution d'action pose un réel problème dans un contexte de décentralisation caractérisé par le principe de libre administration même si le conseil constitutionnel a jugé qu'elle ne méconnaissait pas ce principe. Il a justifié sa décision par le fait que les conditions de son exercice sont définies suivant un objet et une portée ; et que l'abstention de l'autorité locale compétente risque de mettre à mal le fonctionnement normal du service public conformément à la loi<sup>41</sup>. Or, dans la plupart des cas, le pouvoir de substitution constitue une entrave à l'action de l'autorité locale. En effet, lorsque l'autorité exerce ce pouvoir, il détermine le contenu des actes en opportunité dans les mêmes conditions que la collectivité territoriale aurait fait.

Le pouvoir d'imposition des décisions de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales se manifeste également en matière financière, fiscale et budgétaire. L'autonomie financière des collectivités territoriales n'empêche pas la tutelle d'imposer des règles financières et budgétaires. Ainsi, les collectivités territoriales ne peuvent aucunement élaborer leurs budgets en dehors de la nomenclature budgétaire imposée par l'Etat. Par ailleurs, la structuration du budget et les dépenses éligibles ou obligatoires constituent autant de sujétions auxquelles sont soumises les collectivités territoriales dans le cadre du fonctionnement de leur administration.

## **B- Un pouvoir d'exécution immédiate des actes des collectivités territoriales en péril**

Les actes administratifs unilatéraux sont en principe immédiatement exécutoires dès leur édicition en vertu du principe du « privilège du préalable ». Cependant, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales opéré par la tutelle contribue à une remise en cause de ce principe.

### **1- Une remise en cause du "privilège du préalable" par l'exercice de la tutelle**

Le privilège du préalable est une règle de droit consacrée par la jurisprudence. C'est un principe qui donne à l'administration des pouvoirs exorbitants de droit commun dans la prise d'actes administratifs unilatéraux. La raison de ce privilège est de permettre l'administration qui est supérieure aux personnes physiques d'assurer efficacement sa mission d'intérêt général<sup>42</sup>. Ce principe permet à l'administration d'édicter un acte administratif unilatéral en imposant aux administrés une décision sans l'accord de ceux-ci ou l'autorisation du juge administratif. A ce propos, le professeur HAURIOU affirmait que « *l'administration est en partie son propre juge, en ce sens qu'elle remplace par des décisions exécutoires les jugements qu'un particulier serait obligé de demander* ».

Au niveau de l'Etat central aussi bien que celui des collectivités territoriales, on distingue deux types d'actes administratifs : l'acte administratif unilatéral et le contrat. L'acte administratif unilatéral est un acte qui fixe des règles juridiques en créant des obligations et des droits à l'égard des administrés sans requérir leur consentement. Il faut distinguer l'acte administratif unilatéral du contrat qui lui, est fondé sur l'accord des parties<sup>43</sup>. Pour le cas spécifique des collectivités territoriales, les délibérations sont de la compétence des conseils des collectivités territoriales alors que les arrêtés et décisions sont l'œuvre du maire ou du président du conseil régional.

La collectivité territoriale dispose de prérogatives d'action unilatérale exorbitant du droit commun. Une fois l'acte édicté, l'administration de la collectivité territoriale peut se passer du

---

<sup>40</sup> PLESSIX B, (2003), une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action, *RDB*, p. 598.

<sup>41</sup> CC, 6 décembre 2007, décision n°2007-555 DC, consid. et CC, 16 août 2007, décision n°2007-556 DC, consid.

<sup>42</sup> CE, Assemblée du 2 juillet 1982, *décision n° 25288/25323*, publié au recueil Lebon. Le Conseil d'Etat à travers l'arrêt *Huglo* rendu le 2 juillet 1982 a admis que la reconnaissance du privilège du préalable était justifiée par l'intérêt général et que cela découlait des prérogatives de puissances publiques que possède l'administration.

<sup>43</sup> Voir [www.lalanguefrançaise.com/Dictionnaire](http://www.lalanguefrançaise.com/Dictionnaire).

consentement des personnes visées pour organiser un rapport d'obligation. Elle peut de manière unilatérale et immédiate modifier les situations juridiques des administrés. Ce pouvoir exorbitant de droit commun d'édition d'actes unilatéraux est appelé « *le privilège du préalable* ». En vertu de cette règle, la collectivité territoriale est dispensée du recours au juge pour se faire obéir. Ce caractère exécutoire est une « *règle fondamentale du droit public*<sup>44</sup> ».

La présomption de légalité qui est un privilège, « *est un droit spécial, exceptionnel ou exclusif qui est accordé à une personne, à un groupe ou à une collectivité, de pouvoir faire quelque chose ou de bénéficier d'un avantage* »<sup>45</sup>. Elle dispense donc l'administration de l'autorisation préalable du pouvoir judiciaire avant sa mise en œuvre. Une fois les actes administratifs unilatéraux édictés, le privilège de préalable les rend immédiatement applicables vis-à-vis des administrés car présumés légaux et sans une crainte de sa suspension même après la saisine du juge administratif. Toutefois, ces prérogatives exorbitantes du droit commun dont jouit l'administration ne lui permet pas de violer la loi au nom du principe de légalité. Au cas où l'administration vendrait à enfreindre à la loi ou porter atteinte à l'une des libertés des administrés, ceux-ci disposent de voies de recours pour agir contre l'acte administratif qui pourrait être annulé à posteriori par le juge administratif.

L'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales marque une rupture d'approche dans le contrôle des collectivités territoriales. Le contrôle de légalité s'exerce sur certains actes des collectivités territoriales. Il est effectué par les représentants de l'Etat central au niveau de la province pour les communes et de la région en ce qui concerne les conseils régionaux. Ce contrôle s'exerce à l'égard des décisions des autorités locales décentralisées. A l'opposé des actes administratifs unilatéraux édictés par l'Etat central ou ses démembrements, les actes des collectivités territoriales sont quant à eux soumis au contrôle de légalité avant leur exécution. En effet, le code général des collectivités territoriales énumère de manière exhaustive un ensemble d'actes soumis obligatoirement au contrôle a priori de légalité de la tutelle<sup>46</sup>.

S'agissant du caractère exécutoire des décisions des collectivités territoriales, le régime d'entrée en vigueur des actes est posé par les articles 150, 213, 229 et 300 du code général des collectivités territoriales respectivement pour les conseils régionaux et les communes. En effet, les actes des présidents des conseils régionaux et des maires « *ne sont exécutoires et/ou opposables aux tiers qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés par voie de publication ou d'affichage, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et dans les autres cas, par voie de notification individuelle* ». Par ces dispositions, le législateur a fait une distinction des actes des deux organes des collectivités territoriales. En prenant position clairement, le code précise ainsi que les actes « *ne sont exécutoires qu'après approbation ou autorisation de l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional portant sur les matières suivantes* »<sup>47</sup>. Pour ce qui est des actes « *qui ne sont pas soumises à approbation ou à autorisation (ils) deviennent exécutoires après leur transmission à l'autorité de tutelle sous réserve du respect des conditions d'entrée en vigueur des actes des autorités territoriales* »<sup>48</sup>. Contrairement aux actes réglementaires du maire et du président du conseil régional, pour qu'une délibération soit exécutoire, elle doit donc obéir à deux conditions cumulatives : être soumises à l'autorité de tutelle pour approbation ou à autorisation et être conforme à la loi. Ainsi, l'exécution immédiate des décisions conformément au principe du « *privilège de préalable* » est fortement remise en cause par l'intervention du haut-commissaire ou du gouverneur dans le cadre de la tutelle rapprochée. Les collectivités territoriales, malgré leur autonomie d'une part, et d'autre part le pouvoir exorbitant de droit commun dont elles disposent, leurs décisions se butent régulièrement aux sujétions de la tutelle qui agit en tant que garant du respect de la légalité. Cette posture de l'autorité administrative investie du pouvoir de contrôle a priori constituent non seulement une sorte de censure quant à l'application immédiate de tout acte émanant des collectivités territoriales, mais aussi porte un coup à « *la présomption de légalité* » permettant l'application immédiate des actes par les collectivités territoriales.

<sup>44</sup> CE Ass. 2 juillet 1982, *Huglo*, p. 257 ; AJDA 1982, p. 657.

<sup>45</sup> La toupie. [www.toupie.org/Dictionnaire/Décentralisation](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Décentralisation).

<sup>46</sup> Op. Cit

<sup>47</sup> Cf. l'article 150 du CGCT pour le détail des matières. Op. Cit.

<sup>48</sup> Cf. article 230 du CGCT.

## 2- Une "présomption de légalité" des actes ignorée par la tutelle

Les actes administratifs unilatéraux des collectivités territoriales bénéficient d'une présomption de légalité du fait de leur caractère exorbitant de droit commun. Aussitôt édictés, les actes sont exécutés immédiatement dès lors qu'ils n'ont pas été retirés, abrogés, suspendus ou même annulés par le juge administratif. La collectivité territoriale de par ses prérogatives, jouit du privilège qui lui permet d'imposer aux administrés l'exécution des actes sans requérir au préalable l'autorisation du juge administratif qui lui donnerait un quitus « à titre exécutoire ». Ce privilège de légalité se justifie d'autant plus que l'acte émanant d'une collectivité territoriale est supposée avoir rempli toutes les procédures et conditions de fond et de forme lui permettant de respecter la légalité. Pourtant, ce privilège accordant le caractère légal et exécutoire à un acte administratif est remis en cause au niveau des collectivités territoriales à travers le contrôle de légalité des actes.

En effet, l'exercice de la tutelle sur les actes des collectivités territoriales fait partie des hypothèses qui justifient la non-exécution immédiate d'un acte par le simple fait de la présomption de légalité. La suspicion et le doute entretenus par l'autorité de tutelle sur la capacité de la collectivité territoriale à élaborer un acte conforme à la loi ne sont pas de nature à permettre leur exécution immédiate. Pire, la loi donne à la tutelle des prérogatives lui permettant de donner son approbation ou son autorisation préalable avant toute entrée en vigueur de l'acte. Le caractère exécutoire d'un acte en ce qui concerne les collectivités territoriales est illusoire tant que l'exercice de la tutelle existera sur ces entités. Cette posture s'apparente donc à une remise en cause par l'Etat central, de l'aptitude de la collectivité territoriale à pouvoir mieux faire ou agir légalement.

Avec la décentralisation territoriale, a donné aux collectivités territoriales le pouvoir d'édiction de normes spécifiques. Bien que ce pouvoir leur soit octroyé, son application demeure à la fois problématique et aléatoire du fait de son verrouillage absolu par l'exercice de la tutelle. Le dénuement des collectivités territoriales conjugué à l'insuffisance du personnel qualifié et la faiblesse des ressources financières conséquentes, n'ont pas donné de choix à l'Etat que d'intervenir dans les affaires locales. En contrepartie, les actes édictés par ces collectivités territoriales sont minutieusement passés à la loupe avant leur exécution. En fin de compte, le pouvoir des collectivités territoriales fragilisé par le contrôle de la tutelle, se trouve affecté.

## 3- Une sécurité juridique précaire des actes du fait du contrôle de la tutelle

A l'occasion du contrôle de légalité, l'autorité de tutelle peut différer l'exécution d'une décision en prononçant des mesures de "sursis à exécution" contre les actes de la collectivité territoriale. Au pire des cas, il dispose de prérogatives lui permettant de prononcer l'annulation d'un acte qu'il jugerait entaché d'irrégularité.

### a- L'édiction de mesures de "sursis à exécution" contre les actes de la collectivité territoriale

« *Le sursis à exécution* » est une mesure d'urgence et provisoire d'interdiction d'exécuter un acte. C'est une « *une procédure qui vise à tempérer les conséquences de l'effet non suspensif des recours contentieux, principe de droit devant les tribunaux administratifs* »<sup>49</sup>. En tant que mesure conservatoire, il permet à l'autorité de tutelle, notamment le haut-commissaire ou le gouverneur de différer l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales soumis à son approbation. Cette procédure lui permet d'une part, de s'assurer de la légalité de l'acte, et d'autre part, de permettre à l'administration locale de corriger d'éventuelles irrégularités qui entacheraient cet acte. En effet, lorsqu'un acte est soumis à l'autorité de tutelle pour approbation, et que le contenu ne semble pas requérir l'assentiment de la tutelle rapprochée, son

---

<sup>49</sup> Chambre Administrative de la Cour suprême de la république du Cameroun, Ordonnance n° 14/ORSE/CS/PCA du 28 septembre 1981, affaire MONGO MBOCK Philippe.

exécution est alors suspendue à la décision de l'autorité qui peut lui réserver un avis favorable ou contraire<sup>50</sup>.

Cette étape de sursis à exécution marque la volonté de l'autorité de contrôle de ne pas annuler immédiatement l'acte dont il a la possibilité d'annuler. En suspendant l'exécution de la décision en conditionnant son entrée en vigueur par des rectifications à apporter, l'autorité fait de la substitution sous prétexte de corriger des vices qui entacherait la régularité de l'acte.

Le délai du sursis à exécution ne peut aller au-delà de quarante-cinq (45) jours. En effet, l'article 58 du CGCT précise que « *le délai d'approbation ou d'autorisation préalable des délibérations relatives aux matières visées à l'article 57 ci-dessus est de quarante-cinq jours maximum à compter de la date de dépôt auprès de l'autorité compétente* ». C'est dire que passé ce délai, l'acte est réputé approuvé et exécutoire<sup>51</sup>. A cet instant, l'acte entre en vigueur et produit tous les effets. Mais en cas de refus de l'autorité de tutelle d'approuver l'acte, le conseil de la collectivité peut saisir le juge administratif<sup>52</sup> à condition pour lui d'avoir au préalable intenté un recours gracieux auprès de l'autorité de tutelle qui dispose d'un délai de réaction de trente (30) jours au maximum pour réagir<sup>53</sup>

### **b- Le pouvoir d'annulation des actes des collectivités territoriales par la tutelle**

Selon le code général des collectivités territoriales, le contrôle de légalité exercé par la tutelle comporte entre autres les fonctions d'approbation, d'autorisation préalable, de suspension ou de révocation, de substitution, d'inspection et d'annulation<sup>54</sup>. A la lecture de cette disposition, c'est dire que l'annulation d'une décision jugée illégale est constatée par la seule autorité de tutelle qui est compétente en la matière à l'occasion du contrôle de légalité des actes<sup>55</sup>. En énonçant de manière restrictive la compétence exclusive de la tutelle pour l'annulation des actes, elle omet ainsi les possibles recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif en le confinant qu'au « *contentieux né de l'exercice du contrôle de légalité* »<sup>56</sup>.

L'annulation des actes entachés d'irrégularité est prononcée à la fois par la tutelle rapprochée que par le pouvoir central en fonction de la nature des décisions. En tant que tutelle rapprochée, le chef de circonscription administrative qui veille au respect de la légalité est compétent pour prononcer l'annulation d'une délibération issue d'une session irrégulièrement convoquée ou illégalement constituée<sup>57</sup>. Il en est de même pour « *les délibérations auxquelles auraient pris part les membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet* »<sup>58</sup>. Cette décision de la tutelle se justifie car permettant de prévenir les conflits d'intérêt à l'occasion d'une session à laquelle les conseillers élus sont à la fois « *juges et parties* ». La loi n° 2009-65 du portant modification du code général des collectivités territoriales au Burkina Faso a en son article 63 précisé que « *l'autorité de tutelle peut annuler d'office, soit à la demande de toute personne ayant intérêt, les délibérations et décisions présentant un intérêt personnel pour l'une ou l'autre des autorités ayant participé à la décision ou au règlement, en personne, ou par mandataire* ». L'annulation d'office est notifiée au président du conseil de la collectivité qui informe le conseil de la collectivité territoriale à sa prochaine session<sup>59</sup>. La suspension ou l'annulation est notifiée au président du conseil de la collectivité, lequel en informe le conseil à sa plus prochaine session qui peut contester la décision de la tutelle devant le juge administratif de l'excès de pouvoir<sup>60</sup>.

---

<sup>50</sup> Cf. l'article 150 du CGCT et son modificatif la loi n°2009-65 « *Ne sont exécutoires qu'après approbation ou autorisation de l'autorité de tutelle, les délibérations du conseil régional portant sur les matières suivantes...* ». Idem pour la commune. Voir aussi l'article 229 du CGCT.

<sup>51</sup> Cf. l'article 58 alinéa 2 du CGCT.

<sup>52</sup> Cf. l'article 70 du CGCT. « *Le juge administratif est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle de légalité* ».

<sup>53</sup> Cf. l'article 59 du CGCT.

<sup>54</sup> Cf. l'article 56 du CGCT.

<sup>55</sup> Cf. l'article 164 du CGCT.

<sup>56</sup> Cf. l'article 70 du CGCT.

<sup>57</sup> Cf. l'article 62 du CGCT.

<sup>58</sup> Cf. l'article 163 du CGCT.

<sup>59</sup> Cf. l'article 65 du CGCT.

<sup>60</sup> Cf. l'article 67 du CGCT.

Quant à l'annulation d'une décision par le pouvoir central, elle intervient essentiellement en cas de dissolution du conseil de la collectivité territoriale due à un dysfonctionnement ou un blocage. Mais avant son intervention, une phase de conciliation d'une durée maximum de soixante (60) jours est entamée par la tutelle rapprochée<sup>61</sup>. En cas d'échec, le Conseil des ministres prononce par décret, la dissolution du conseil de la collectivité territoriale à la suite du rapport du Ministre chargé des collectivités territoriales<sup>62</sup>. En agissant de la sorte, le pouvoir central à travers la dissolution, remet en cause l'élection des conseillers élus et particulièrement celle du maire et de ses adjoints. Ainsi, l'acte constatant l'élection des conseillers devient caduc. Dès cet instant, l'autorité de tutelle rapprochée est alors désignée pour l'expédition des affaires courantes en attendant la mise en place d'une délégation spéciale avec à sa tête un représentant de l'Etat.<sup>63</sup>

## CONCLUSION

Avec la décentralisation comme mode d'organisation du territoire, et le principe de libre administration reconnu aux nouvelles entités, les collectivités territoriales ont été mises au centre de l'action publique. Afin de canaliser les actions de ces collectivités territoriales, l'Etat dans une posture d'affirmation de sa prééminence a instauré la tutelle sur les collectivités territoriales qui vise à s'assurer de la conformité de leurs actes aux lois de l'Etat.

Analysant les possibilités de réforme du contrôle de légalité à travers l'exercice de la tutelle, les signaux laissent entrevoir que l'administration centrale, tout comme le législateur est dans une position statique consistant à se maintenir dans la configuration de la tutelle telle qu'envisagée par le code général des collectivités territoriales depuis 2004. De tous les documents consultés relatifs à la place de la tutelle, il n'apparaît expressément nulle part la volonté des autorités administratives et législatives tendant à envisager une solution à la question. Peut-être bien qu'au stade actuel, le sujet n'est pas encore préoccupant au point qu'une attention particulière y soit apportée.

En effet, malgré l'encadrement juridique dont les collectivités territoriales font l'objet, les différentes craintes relevées quant à leurs impacts sur l'autonomie des communes et conseils régionaux, les acteurs de la décentralisation ne semblent pas eux même mesurer la portée et le risque d'une telle tutelle.

A l'évidence, les interrogations suscitées par cette inertie seraient que les collectivités territoriales, vivant la plupart essentiellement des subventions de l'Etat seraient conscientes de leur situation de précarité. A l'inverse, l'état de finances dérisoire de ces entités sont-ils des facteurs à même de conduire la tutelle à accorder peu d'importance à la régularité des actes de ces dernières ?

L'incapacité des collectivités territoriales à faire face à leurs charges du fait de manque de ressources propres met l'Etat en première ligne pour la mise à disposition de l'essentiel du personnel mais aussi à accorder une dotation budgétaire annuelle pour leur fonctionnement. Autant dire que dans l'immédiat, le contrôle de la tutelle dans ces conditions ne représente aucun enjeu pour la plupart des collectivités territoriales qui sont d'une façon « à la charge de l'Etat collectivité ». Mieux, le constat est que, la majorité des collectivités territoriales se soumettent à volonté au contrôle de la tutelle afin de requérir son quitus dans la perspective d'espérer (en tant que bon élève) l'accompagnement de l'Etat dans la mise en œuvre de ses projets de développement.

La question doit toujours être posée et le sujet abordé dans tous ses angles de manière anticipative sur des éventuels futurs blocages des conseils de collectivités territoriales du fait de l'exercice d'un contrôle excessif du contrôle par la tutelle qui semble être en hibernation pour le moment.

---

<sup>61</sup> Cf. l'article 59 du CGCT.

<sup>62</sup> Cf. les articles 172 et 251 du CGCT.

<sup>63</sup> Cf. l'article 173 du CGCT.

En tout état de cause, l'option choisie en exerçant le contrôle de légalité, est bien évidemment de veiller d'une part à la régulation et d'autre part au respect des libertés des citoyens avec toutes les entraves que cela comporte sur le fonctionnement des collectivités territoriales.

L'objectif in fine sera pour les autorités et les acteurs de la décentralisation d'orienter des réformes profondes sur le contrôle administratif en mettant en exergue le principe de libre administration qui est fondamental dans la mise en œuvre de la décentralisation. Le constat est que le contrôle actuel auquel sont soumis les collectivités territoriales s'attachent plus sur le respect des individus et la protection de l'intérêt général « *qu'à une véritable protection de la légalité<sup>64</sup>* ».

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Textes législatifs et réglementaires**

Constitution du 02 juin 1991 promulguée le 11 juin 1991 ;  
Loi n° 41/59/AL du 09 décembre 1959 ;  
Loi n° 21/60/AN du 02 février 1960 ;  
Loi n° 003/93/ADP du 7 mai portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ;  
Loi n° 004/93/ADP du 12 mai portant organisation municipale ;  
Loi n° 005/93/ADP du 12 mai portant statut particulier de la province du Kadiogo et la commune des Ouagadougou ;  
Loi n° 006/93/ADP du 12 mai portant statut particulier de la commune de Bobo Dioulasso ;  
Loi n° 007/93/ADP du 12 mai 1993 portant régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province ;  
Loi n° 21/95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux administratifs ;  
La loi n° 10/98/AN du 21 avril 1998 portant modalités d'intervention de l'Etat et répartition de compétences entre l'Etat et les autres acteurs de développement ;  
Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités territoriales au Burkina Faso. Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales,  
Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;  
Décret n° 2005-045/PRES/PM/MATD du 03 février 2005 portant attributions du Gouverneur de région, du Haut-commissaire de province, et du Préfet de département ;  
Décret n° 2005-258/PRES/PM/MFB/ du 12 mai 2005 portant modalités de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics ;  
Décret n°2008-788 PRES/PM/MFPRE/MEF/MATD du 12 décembre 2008 portant modalités de délégation de compétences dans les administrations publiques au Burkina Faso ;  
Loi n° 014-2006/AN du 9 mai 2006 portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales ;  
Décret n° 2009-645/PRES/PM/MATD/MEF portant modalités de de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso ;  
Décret n°2016-878/PRES/PM/MATDSI/MINEFID du 14 septembre 2016 portant organisation administrative du territoire et attributions des chefs de circonscription administrative au Burkina Faso ;  
Décret 2019 - 0575/PRES/PM/MINEFID/MATDC du 05 juin 2019 portant régime financier et comptable des collectivités territoriales du Burkina Faso ;  
Décret n° 2022-0537/PRES-TRANS/PM/MATDS du 25 juillet 2022 portant organisation du Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité.

### **Ouvrages**

CORNU G, (2018), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Association Henri Capitant, 12 e édition, 2018, 2300 pages.  
EISENMANN C (1948), *Centralisation et décentralisation*, Paris, LGDJ, p. 86.

---

<sup>64</sup> Le préfet est l'arbitre des intérêts généraux et peut estimer, dans certaines circonstances, que si un acte est contraire ou pas à l'ordre public.

- EISENMANN C, (1966), les structures de l'administration, in *Traité de science administrative*, Paris, édition Mouton & co, 297 P.
- EISENMANN C, (1996), *Les structures de l'administration*, in *traité de science administrative*, Paris, éd. Mouton & co, p. 297 et s.
- GUILLIEN R, VINCENT J, GUINCHARD J et MONTAGNIER G, (2001), *lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 13<sup>e</sup> édition, pp 108-109.
- MELLERAY G, (1981) *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Paris, Sirey, coll. Bibliothèque de collectivités locales, p. 28.
- PLESSIX B, (2003), une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action, *RDB*, p. 598.
- REGOURD S, (1982), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris, LGDJ, p. 30.
- REGOURD S, (1982), *L'acte de tutelle en droit administratif*, France, Paris, Collection Bibliothèque de droit public, LGDJ, p. 30.
- VEDEL G, (1976), *Droit administratif*, PUF, Themis, 6e éd., p. 276.
- VERPEAU M, JANICOT L, (2018), *Droit des collectivités territoriales*, édition P.U.F, p. 14.

#### **Articles et contributions**

- BRISSON J-F, (2019), décentralisation et contractualisation, *AJDA*, p. 2435
- COULIBALY D, (2006), évolution du cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Burkina Faso, CND, Burkina Faso in *Gouvernance Afrique*, *CONAD*, 12 p ;
- KI JM, (2007), *Etat des lieux de la décentralisation au Burkina Faso* », *ACE-RECIT, Laboratoire citoyenneté*, P3 ;
- JEGOUZO Y, (2004), l'administration contractuelle en question, *Mouvement du droit public*, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, p. 543 ;
- MARCOU G, (2003), Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, Réflexion sur quelques problèmes juridiques administratifs, *AJDA*, p. 982 ;
- Massimo Luciani, (2020) La modulation des effets dans le temps et le revirement de la jurisprudence, *Conseil constitutionnel*, pp. 91-98 ;
- WALLINE J, (2006), Les contrats entre personnes publiques, *RFDA*, p. 229
- ZERARI Fathi (2018), Evaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques d'inspiration française, *les annales du droit*, pp 211-227.

#### **Jurisprudence**

- Chambre Administrative de la Cour suprême de la république du Cameroun, Ordonnance n° 14/ORSE/CS/PCA du 28 septembre 1981, affaire MONGO MBOCK Philippe ;
- Conseil constitutionnel, 6 décembre 2007, décision n°2007-555 DC ;
- Conseil d'Etat, Assemblée du 2 juillet 1982, *Huglo*, décision n° 25288/25323, publié au recueil Lebon.