



PhD-FDEF-2019-02
Faculté de Droit, d'Économie et de Finance

THÈSE

Soutenue le 02/04/2019 à Luxembourg

En vue de l'obtention du grade académique de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

EN DROIT

par

Mory DIALLO

Né le 6 octobre 1981 à M'pèssoba (Mali)

*LE DROIT DE LA COOPERATION
DECENTRALISEE : UNE APPROCHE JURIDIQUE
« DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL »*

Jury de thèse

Dr Jörg GERKRATH, directeur de thèse

Professeur, Université du Luxembourg

Dr Samuel PRISO-ESSAWE

A-Professeur, Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse

Dr Matthew HAPPOLD, président

Professeur, Université du Luxembourg

Dr Mamadou Lamine DEMBELE

Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako

Dr Joana MENDES, président suppléant

Professeur, Université du Luxembourg

L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, qui doivent être considérées comme propres à leur auteur.

A mon premier Directeur de thèse, Professeur Abdoulaye

Diarra qui a été rappelé par le Tout-puissant

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les Professeurs Matthew Happold, Samuel Priso-Essawe , Joanas Mendes, Mamadou Lamine Dembélé pour leur présence au sein du jury de soutenance.

Je remercie également les Professeurs David Hiez, Gilles Cuniberti, Luka Sosoe, Luc Heuschling, Séverine Menetrey, pour les précieux conseils qu'ils m'ont prodigués à l'occasion de chaque rencontre.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude au Professeur Jörg Gerkrath, à qui je dois beaucoup, il m'a fait bénéficier de conditions de travail tout à fait remarquables pour poursuivre et achever, avec autant de sérénité que possible, ce travail. Aussi, il a toujours témoigné enthousiasme et intérêt à l'égard de mes travaux, dont il a consciencieusement suivi la progression.

Je tiens également à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir et de discuter avec moi de mon sujet. Il s'agit notamment des autorités décentralisées, des autorités déconcentrées, des autorités centrales, des magistrats et des Professeurs, que j'ai rencontrés lors des colloques et conférences ; tous m'ont reçu avec la même disponibilité et leurs commentaires m'ont été constructifs.

Mes remerciements s'adressent à l'ensemble du personnel de l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako et celui de l'Université du Luxembourg pour l'accueil chaleureux qui m'a été réservé.

Il me revient également de remercier mes Doyens et aînés Sekéné Moussa Sissoko, Bakary Camara , DjibondingDembélé, Mamadou Fomba, Check Hamala Touré , Harouna Diallo, Yacouba Koné, BrehimaFomba, Kadari Traoré, Mamadou Keita et mes collègues Adama Sangaré, MalickGuindo, El Hadji Touré , Jean François Camara pour leurs observations et suggestions.

Au Haut Conseil des collectivités, je tiens à remercier le Président, l'Honorable Mamadou Satigui Diakité et l'ensemble du personnel de l'Institution. Je remercie en particulier N'tjiBagayoko, BoureimaKamissoko, Alioune Doumbia ,KounadySogoba, Alassane Touré et Souleymane Sinayoko, pour leur appui inestimable.

Enfin, tout au long de mon parcours, j'ai été accompagné par l'amour et la bienveillance de ma famille. Pour cela, ma reconnaissance à son égard est sans limite. Je remercie tout particulièrement mon père OuaraziéDiallo, ma mère Bougougno Coulibaly et mon épouse Mariam Konaré ainsi que mes enfants. Ce travail est le fruit de leurs efforts.

RÉSUMÉ

Le droit des collectivités territoriales autorise un grand nombre de types de coopération allant du jumelage à la forme contractuelle ou conventionnelle. Parmi ceux-ci, la coopération décentralisée occupe une place déterminante. Elle concerne toutes les actions extérieures effectuées par les collectivités territoriales. Cependant, cette coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes demeure toujours subtile. Le concept manque encore de précision, ce qui provoque une confusion dans sa compréhension par les élus et les agents des collectivités territoriales à la recherche de solution aux multiples questionnements sur le régime juridique de ces conventions. Si le législateur a tenté de régler la compétence, il reste muet toujours sur le régime juridique. Ces accords de coopération décentralisée semblent n'appartenir à aucune catégorie juridique précise. Dans l'optique de la détermination d'un droit, nous avons tenté de prendre les considérations des exigences du droit interne et du droit international.

Dans un premier temps, l'étude s'intéresse aux questions relatives à l'élaboration du régime de la coopération décentralisée. Elle fait ressortir les fondements légaux nationaux et internationaux ainsi que la qualification de ces accords.

Dans un second temps, l'étude s'intéresse aux problèmes de la mise en œuvre des conventions de coopération décentralisée dont l'objectif est de démontrer le caractère exécutoire des conventions de coopération ainsi que les différentes alternatives de résolution du contentieux.

Enfin, l'objet de cette thèse tente de préciser le régime juridique des conventions conclues entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers dans la perspective de privilégier le droit administratif local à caractère international

ABSTRACT

The right of territorial Collectivities authorizes a large number of types of cooperation ranging from twinning to contractual or conventional form. Among these, decentralized cooperation occupies a decisive place. It concerns all external actions carried out by territorial collectivities. However, this decentralized cooperation of Malian territorial collectivities remains subtle.

The concept still lacks of precision, which causes confusion in its comprehension by elected officials and officials of territorial collectivities in seeking a solution to the multiple questions on the legal regime of these conventions. If the legislator has tried to regulate jurisdiction, it remains silent on the legal regime. These agreements of decentralized cooperation seems to belong to no specific legal category with a view to determining a right, we have attempted to take into account the requirements of domestic and international rights.

First, the study focuses on issues related to the development of the decentralized cooperation regime. It underlines the national and international legal foundations and the qualification of these agreements.

Second, the study is concerned with the problems of the implementation of decentralized cooperation conventions, the objective of which is to demonstrate the enforceability of cooperation conventions and the different alternatives for resolving disputes.

Finally, the subject of this thesis tries to clarify the legal regime of the conventions concluded between Malian territorial authorities and their foreign partners with a view to favoring local administrative right of an international nature.

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

ACDI	Annuaire de la Commission du droit international
ACP	Afrique Pacifique Caraïbes
AFDI	Annuaire français de droit international
AJDA	Actualité juridique Droit Administratif
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale d'investissement des Collectivités Territoriales
AN	Assemblée Nationale
APE	Accords de Partenariat Economique
CAA	Cour Administrative d'Appel
CC	Cour constitutionnelle (Mali)
CC	Conseil constitutionnel (France)
CCC	Centre des Conseils Communaux
CCJA	Cour commune de justice et d'arbitrage
CCL	Code des collectivités locales (Sénégal)
CCT	Code des Collectivités Territoriales (Mali)
CE	Conseil d'Etat(France)
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGCT	Code général des collectivités territoriales (Burkina Faso)
CIEDEL	Centre International d'Etats pour redéveloppement Local
Civ	Chambre civile de la Cour de Cassation (France)
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CLAEC	Centre de Lecture et d'Animation pour les Enfants des Communes
CLJ	Comité local du jumelage
CSCOM	Centre des Santé Communautaires
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CUF	Cités unies France
DCP	Document Cadre de Partenariat
DNACT	Dispositif Nationale d'Appui Technique aux Collectivités Territoriales
DGCT	Direction générale des Collectivités Territoriales
DNF	Direction nationale des frontières
DSP	Document Stratégique de Pays
FICT	Fond d'Investissement pour les Collectivités Territoriales
FMI	Fonds monétaire international
FNACT	Fond Nationale d'Appui aux Collectivités Territoriales
HCC	Haut Conseil des Collectivités
JSCL	Jurisclasseur
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MAECI	Ministère des Affaires Etrangère et de la Coopération Internationale
MARD	Modes alternatifs de règlement des différends
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale et de la décentralisation
MOT	Mission Opérationnelle Transfrontalière
MCNG	Mission de Coopération Non Gouvernementale
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

ONG	Organisation Non Gouvernementale
O.N.U	Organisation des Nations Unies
PACT	Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales
PDSEC	Programme de développement économique, social et culturel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Éducation
PRODESS	Programme Décennal de la Santé et de la Solidarité
PPTTE	Pays Pauvre Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international
RDP	Revue de Droit Public et de Science Politique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RGDIP	Revue générale de droit international public
Rec	Recueil des décisions du Conseil d'Etat (France)
Rev.crit.dr.int.pr	Revue critique de droit international
TA	Tribunal Administratif
TOD	Texte d'Orientation de la Décentralisation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UA	Union africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	IV
RÉSUMÉ	VI
ABSTRACT	VII
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	VIII
SOMMAIRE	X
INTRODUCTION GENERALE	1
Chapitre préliminaire : De l'identification des conventions de coopération des collectivites territoriales	15
PREMIÈRE PARTIE : DE L'ÉLABORATION DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	34
Titre 1: Des fondements juridiques des parties aux accords de coopération décentralisée	36
Chapitre 1: Des tentatives d'encadrement juridique de la coopération décentralisée.	38
Chapitre 2 : Des lignes directrices de la cooperation décentralisée	99
Titre 2 : De la classification des conventions de coopération décentralisée	124
Chapitre 1: Des procédures de conclusion des accords de coopération	125
Chapitre 2: Des accords de coopération décentralisée dans la hiérarchie des normes	154
DEUXIÈME PARTIE : DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DELA COOPÉRATION DECENTRALISÉE	177
Titre 1 : Du caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution	178
Chapitre 1: De la place des acteurs en charge du développement de la coopération.	178
Chapitre 2 : Des contraintes structurelles de la coopération décentralisée	216
Titre 2 : Du caractère imprecis au niveau du contentieux	241
Chapitre 1 : Des modes alternatifs de règlement des différends	244
Chapitre 2: Du reglement des differends par la justice étatique	279
CONCLUSION GENERALE	330
BIBLIOGRAPHIE	335
TABLE DES MATIERES	386

INTRODUCTION GENERALE

Au cours des dernières années, plusieurs États africains dont le Mali se sont engagés dans un processus de décentralisation visant à rapprocher l'administration des administrés dans le but d'assurer un meilleur développement économique social et culturel des territoires. Au Mali, la décentralisation est d'abord un projet politique qui traduit la volonté de répondre aux enjeux politiques forts de démocratisation et d'unité nationale¹. Elle s'encadre donc dans la gestion autonome de l'Etat unitaire. Elle conforte l'idée d'autonomie locale en ce sens que les collectivités locales peuvent produire des politiques publiques au même titre que l'Etat, par le mécanisme du transfert de compétences à leurs autorités élues².

La décentralisation correspond à l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus, sous le contrôle du gouvernement³. Selon Hans Kelsen, dans la notion de décentralisation, on associe l'image d'une pluralité d'organes qui ne sont pas établis au centre, mais dispersés à travers le territoire de l'Etat, et dont chacun a compétence seulement pour poser des normes qui ne vaudront que pour une fraction de territoire⁴. Cette thèse est défendue par Ibrahima Diallo. Selon lui, la décentralisation est un système d'organisation administrative qui reconnaît la personnalité morale à des structures différentes de l'Etat et qui vont avoir un pouvoir de décision autonome pour gérer des activités déterminées⁵. Pour Amagoin Keita et Brahima Fomba, la décentralisation est une modalité d'organisation institutionnelle de l'administration par laquelle l'Etat central transfère une partie de ses attributions et moyens à des entités territoriales dotées de la personnalité juridique⁶. La décentralisation d'après Michel Verpeaux est la reconnaissance des collectivités, ou d'entités administratives, distinctes de l'Etat pris en tant que personne morale, et qui sont dotées elles aussi de la personnalité

¹ Ministère de l'administration territoriale, Cabinet du ministre délégué chargé de la décentralisation, Les Etats généraux de la décentralisation au Mali, éditions Tombouctou, 2014, p.7.

² CHICOT (Pierre -Yves), La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, Harmattan, 2005, p.8.

³ GONOD(Pascal), Droit administratif général, 2d Dalloz, Paris, 2018, p.46.

⁴ KELSEN (Henri), La théorie pure du droit, trad. harles Eiseinmann, Dalloz, 1962, p.413. Cité par Ibrahima. Diallo, dans son ouvrage, Le droit des collectivités locales au Sénégal, Harmattan, 2007, p.13.

⁵ DIALLO (Ibrahima), Le droit des collectivités territoriales au Sénégal, l'Harmattan, 2007, Paris, p.14.

⁶ KEITA (Amagoin), FOMBA (Brahima), Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali, éditions Tombouctou, 2017, p.11.

morale, agissant selon un principe d'autonomie, ce qui implique un contrôle de la part de l'Etat qui soit différent du contrôle hiérarchique pratiqué dans la déconcentration⁷.

Le processus de décentralisation dont l'un des enjeux est le renforcement de la démocratie, s'est imposé à la classe politique malienne, tant par les bailleurs de fonds que par les revendications à l'intérieur du pays. A ce sujet, Mayacine Diagne estime que la décentralisation territoriale conduit à la démocratie locale à travers la participation des membres de la collectivité aux décisions touchant leurs intérêts collectifs⁸. Elle constitue ainsi un outil puissant pour l'apprentissage et l'approfondissement de la démocratie. C'est, dit-on, une école de la démocratie.

C'est avec l'avènement de la démocratie conduisant aux réformes politiques et constitutionnelles que la décentralisation, longtemps négligée, a connu un nouveau souffle et c'est avec aussi la tenue de la Conférence Nationale des Forces vives qu'a été formulée la recommandation d'instituer des réformes dans l'Administration Territoriale⁹. Celles-ci se sont traduites dans la pratique par la mise en place non seulement des institutions et des structures préparatoires du processus mais aussi des instruments juridiques devant consacrer l'assise aux futures entités territoriales décentralisées.

Le Mali tout comme la plupart des pays africains se sont donc inscrits dans la dynamique des stratégies de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté à travers la mise en œuvre du processus de décentralisation. Plusieurs textes de lois de ces pays précisent les conditions dans lesquelles les pouvoirs locaux doivent prendre leurs responsabilités au titre de ce qui est communément appelé le transfert de pouvoir. Fort de ces nouvelles responsabilités, les collectivités territoriales devraient pouvoir jouer un rôle important dans l'intégration régionale dans les limites de leurs compétences. S'il est vrai que le choix d'un domaine de compétence transférée doit être défini localement, il devrait facilement être admis que ces choix intègrent la coopération avec des collectivités territoriales situées de l'autre côté de la frontière dans le but d'optimiser les investissements. Tout ceci doit se faire sous le contrôle des États concernés. La question qu'on pourrait se poser c'est de savoir s'il y a relation entre la décentralisation et la coopération décentralisée ?

Le principe de libre administration¹⁰ qui est inséré dans la Constitution permet aux collectivités territoriales de tisser des actions de coopération décentralisée entrant dans le

⁷ VERPEAUX(Michel), Droit constitutionnel français, 2^e éd, Presses universitaires de France, Paris, 2013, p.494-495.

⁸ DIAGNE (Mayacine), Le Droit des Collectivités Locales en Afrique, L'exemple du Sénégal, Panafrica, 2010, p.7

⁹ Conférence Nationale 29juillet au 12 Aout 1992

¹⁰ Art 98 de la Constitution du 25 février 1992

cadre de leurs domaines de compétences qui leur ont été transférés ou ayant un intérêt local. Au regard de ce fameux principe, nous pouvons dire que la décentralisation ne pouvait que favoriser le développement des relations entre les collectivités territoriales. Celles-ci sont devenues des nouveaux acteurs des relations internationales à côté de l'Etat. Selon Maurice Flory, les relations internationales interpellent non seulement les Etats mais aussi des institutions de plus en plus nombreuses, parmi lesquelles les collectivités territoriales qui se considèrent comme transnationales¹¹.

Même si l'Etat demeure le principal pilier du droit international classique¹², force est de constater qu'il n'est plus actuellement le seul à coopérer avec l'extérieur. Le principe de territorialité qui fonde l'assise traditionnelle de l'Etat demeure, mais les frontières deviennent plus perméables sous le flot de la diversité des échanges dont ceux des collectivités infra étatiques¹³.

Alors que le monde subit actuellement une crise économique majeure, l'aide au développement des pays les plus démunis, à travers les canaux classiques de l'aide bilatérale ou multilatérale et de l'action des ONG, semble également connaître un essoufflement sérieux. Les politiques d'ajustement structurelles mises en œuvre par les bailleurs de fonds depuis les années 1980 ont fait la preuve de leur échec, car elles n'ont pas permis d'enclencher un véritable processus de développement susceptible de favoriser l'autonomie économique et politique des pays en voie de développement. En plus l'aide destinée pour le développement des collectivités territoriales maliennes n'arrivait pas souvent aux bénéficiaires compte tenu de la lourdeur administrative.

Face alors à ce bilan mitigé de la coopération classique qui a montré ses limites dans les différentes politiques de développement, les partenaires du nord ont révisé leurs stratégies d'intervention pour beaucoup plus d'efficacité dans leurs actions. Ce qui a débouché sur une nouvelle forme de coopération appelée « coopération décentralisée¹⁴ ». C'est pourquoi la coopération décentralisée est entrée dans la convention de Lomé (IV) de l'UE en 1990¹⁵ et

¹¹ FLORY(Maurice), Le couple Etat-territoire en droit international contemporain, in Culture et conflits, l'Harmattan, 1996, pp.251-265.Cité par PIERRE –YVES. CHICOT, op, cit, p. 10.

¹² SUR (Serge), L'Etat entre l'éclatement et la mondialisation, Revue belge de droit international, 1997/1, p.6

¹³ CHICOT (Pierre –Yves), op, cit , p.11.

¹⁴Convention de Lomé IV, reconnaissance des acteurs nouveaux sur la scène internationale. IL s'agit les collectivités territoriales, la société civile, les entreprises privées etc..

¹⁵Convention de Lomé, op,cit p.9

s'affirme de plus en plus comme une approche mieux adaptée à la mise en œuvre de la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté¹⁶.

La notion de coopération est entourée d'un certain mystère. Selon Pascal Combeau, en dehors d'une dénomination peu évocatrice, elle est assez confuse en raison de l'association très contestable de concepts coopération et décentralisée¹⁷. En plus, elle est de plus en plus concurrencée par d'autres types de coopération à savoir la coopération transfrontalière, la coopération interrégionale, la coopération transfrontière et la coopération inter collectivités qui en troublent le contenu. Pour bien élucider la coopération décentralisée par rapport à ces notions voisines, nous ferons une étude approfondie dans un chapitre préliminaire après l'introduction.

Quant à l'**approche juridique du droit administratif international**, elle s'explique par le fait que les contrats conclus entre les collectivités territoriales de nationalité différente comme c'est le cas de la coopération décentralisée doivent, en effet, être considérés comme des contrats internationaux. Le contrat est international lorsqu'il entretient des liens avec plus d'un système juridique¹⁸, et qui, selon la jurisprudence constante, met l'accent sur « le rattachement du contrat à des normes juridiques de plusieurs Etats »¹⁹. C'est ce qu'approuve la doctrine pour qui, est international le contrat qui, « par ses éléments de fait, intéresse plusieurs systèmes juridiques²⁰ », ou « dont tous les éléments ne se trouvent pas dans un même ordre juridique²¹ ».

Il paraît aujourd'hui indispensable d'introduire dans la pensée juridique une catégorie nouvelle dont le contenu serait particulièrement adapté aux caractéristiques mixtes de ces contrats et qui serait susceptible de concilier le droit international privé et les exigences de l'action administrative des collectivités territoriales des Etats différents. Selon Rita Waked,

¹⁶ Dans les pays ACP, environ les deux tiers de l'aide communautaire sont régis par la convention de Lomé.

¹⁷ COMBEAU (Pascal), « Coopération décentralisée », Fasc.60, 2010, p.1.

¹⁸ V.J.B. Racine, F.SIRIANEN, Droit du commerce international, Dalloz 2007, n°236, p.155 ; J.BEQUIN, MENJUCK, (dir), Droit du commerce international, Litec 2005, spec n°909 p.345 ; J-M.JACQUET, PH .DELEBECQUE, S. CORLELOUP, Droit du commerce international, 2^e édition, Dalloz 2010, n°17, p.12 ; V.HEUZE, La réglementation française des contrats internationaux, édition Joly, 1990 ; D.BUEAU, Les sources informelles du droit dans les relations privées internationales, Thèse Paris 1992, n°6, p.688 ; V.HEUZE, « Le contrat international », Dictionnaire JOLY, Contrats internationaux, livre I, 2004-2. Cité par Pascal AccaouiLorfin, La renégociation des contrats internationaux, éditions Bruylant, 2011, p.2.

¹⁹ V. Paris 19 juin 1970, Hecht, RCDI priv.1971.692, note P.LEVEL ; JDI 1971.833, note B.OPPETIT ; JCP 1971, II, 16927, note B. GOLDMAN ; Paris 9 novembre 1984, JDI 1986.1039, note E.LOQUIN. Note Cité par Pascal AccaouiLorfin, La renégociation des contrats internationaux, éditions Bruylant, 2011, p.2.

²⁰ V.H. BATIFFOL, P.LAGARDE, Droit international privé, t.2, LGDJ, 1983, spéc, n°575, p.274 ; J-M.JACQUET, « Le contrat international », Dalloz 1992, p.5. Note de Cité par Pascal AccaouiLorfin, La renégociation des contrats internationaux, éditions Bruylant, 2011, p.2.

²¹ V.Y.LOUSSOUARN, J-D.BREDIN, Droit du commerce international, Sirey, Paris, 1969, spéc. N°511, p.594. Cité par Pascal Accaoui Lorfin, La renégociation des contrats internationaux, éditions Bruylant, 2011, p.2.

nous observons en effet les prémices de l'évolution du droit positif vers l'admission de la catégorie de contrat administratif international à travers notamment le rapprochement qui s'opère en droit positif entre les qualifications administratives et internationales, et ce, du fait d'une internationalisation du contrat public et d'une publicisation du contrat international²². Pour approfondir la notion, nous tenterons de la développer dans la problématique.

I- Problématique

L'action extérieure des acteurs infra-étatiques maliens reste subtile. Jusqu'à ce jour le concept manque encore de précision, ce qui provoque une confusion dans sa compréhension par les élus et les agents des collectivités territoriales à la recherche de solution aux multiples questionnements sur le régime juridique de ces accords. Si le législateur a tenté de régler la compétence à travers la loi 93-008 modifiée par la loi n°2017 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, il reste muet toujours sur le régime juridique. Cela nous laisse penser que la coopération décentralisée dont les conventions sont l'expression la plus tangible, se trouve au carrefour du droit public, du droit privé, du droit international public et du droit international privé. Selon Filali Osman, la coopération transfrontière est de nature à rendre compte de l'extrême complexité des rapports juridiques se trouvant à la croisée des droits internes et du droit international public et auxquels le droit international privé ne saurait rester indifférent²³. Les accords de coopération décentralisée semblent n'appartenir à aucune catégorie juridique précise. Ce qui est confirmé par Mathias Audit, pour qui, les conventions conclues par des collectivités territoriales, semblent relever de plusieurs catégories juridiques, sans se couler véritablement dans le moule d'aucune d'entre elles²⁴.

Ainsi, le fait qu'ils soient signés entre les personnes morales de droit public des Etats différents pourraient les faire relever du droit international public. Or, ces accords de coopération ne peuvent être qualifiés de traité puisque l'acteur infra-étatique ne dispose pas de la souveraineté internationale²⁵. En plus le droit des gens ne régit que les relations entre les

²² WAKED (Rita), « La notion de contrat administratif international », issu de petites affiches, , n°250, p.6

²³ OSMAN (Filali), « Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé : La coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques », revue critique de droit international privé, 1997, p.403.

²⁴ AUDIT(Mathias), Les conventions transnationales entre personnes publiques, L.G.D.J, 2002 ; p.5

²⁵ Le terme utilisé par Louis Favoreu, Patrick Gaiia , Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, OTTO Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 20^e éd, Dalloz, Paris, 2018, p .48.

sujets principaux du droit international²⁶. Il semblerait aussi que ces acteurs infra étatiques ne sont pas investis du pouvoir d'engager l'Etat. C'est celui de la position d'Yves Lejeune²⁷, selon lequel, le principe est que les rapports des collectivités territoriales avec des autorités ou organismes publics étrangers se situent en dehors du champ d'application du droit international. Ils sont souvent qualifiés de « coopération décentralisée », mais le terme qui permet d'embrasser l'ensemble de ces relations extérieures « à bas niveau » échappant à l'empire du droit international est probablement celui de « relations transnationales ». Par exception, certaines catégories de collectivités d'Etats fédéraux (Etats-Unis, Belgique, et Allemagne) s'introduisent cependant dans le milieu qu'ordonne le droit international en faisant usage de compétences habituellement réservées aux acteurs étatiques et aux organisations internationales.

C'est du reste, la position du Conseil d'Etat français qui, dans un avis rendu le 25 octobre 1994²⁸ confirme que ces conventions ne constituent pas des engagements internationaux. Ce qui est confirmé également par le protocole additionnel relatif à la convention-cadre de Madrid qui renvoie aux différents droits internes des parties pour la définition du régime juridique des accords de coopération transfrontalière (art 1 §1). Toutefois, si les acteurs infra-étatiques ne sont pas des sujets du droit international, ils ne sont pas pour autant ignorés. A défaut d'être des sujets, « les collectivités territoriales sont visées par le droit international dans la mesure où les Etats entreprennent à statuer sur des questions qui les intéressent²⁹ ». Cette conclusion a conduit une partie de la doctrine à défendre le principe du rattachement obligatoire des relations extérieures, et donc de la coopération décentralisée, au droit international public³⁰.

On est tenté souvent de les rattacher au droit interne, d'autant que, pour certains, les relations conventionnelles entre Etats souverains peuvent-elles-mêmes être régies par le droit interne³¹.

²⁶ ALLAND (Denis), Manuel de droit international public, 1^e éd, Presses universitaires de France, Paris, 2014, p.15.

²⁷ LEJEUNE (Yves) « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », Revue le Lamy Collectivités territoriales, n°20, 2007. p.1.

²⁸ CE, avis 25 oct. 1994, n°356381 publié in rapport public, EDCE n°46, p.379.

²⁹ ROUYERE (A), L'Etat, les collectivités locales et la règle du droit communautaire, in Pascal Combeau, Les contrôles de L'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui : L'Harmattan, 2007, p.108.

³⁰ MESTRE(Christian), La coopération décentralisée et le droit international, in le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, LGDJ, 1995, p.47

³¹ Voy.not. : VERHOEVEN (J), « Traités ou contrats entre Etats ? Sur les conflits de lois en droit des gens », J.D.I., 1984, p.5.36, F.A.MANN, « About the poperlaw of contractsbetween States » in international studies, Oxford : ClarendonPress, 1973, p.241-255. Cité par Mathias Audit, op, cit, p.5.

Ce sont des actes de droit interne, soumis, selon leur contenu, au droit de l'une des parties signataires. A ce sujet, Pascal Combeau³² estime quel instrument privilégié de la coopération décentralisée reste la convention de coopération décentralisée qui, par spécificité, pose des questions du droit administratif et de droit international privé.

Il est vrai que la nature des conventions signées entre les collectivités publiques a été amorcée en partie par une doctrine importante, spécialement publiciste³³. Mais cette découverte reste limitée. Car ces auteurs déterminent le régime juridique au regard de leur domaine de prédilection. Par exemple les spécialistes du droit interne (administratif et constitutionnel etc..) s'occuperont en premier lieu à l'atteinte que ces accords sont susceptibles de porter à l'unité de l'Etat et à son monopole en matière de la politique étrangère. Une fois ces préoccupations résolues, il sera question des conditions dans lesquelles la compétence pour conclure de tels accords peut être envisagée. Cependant, le régime qui leur est applicable restera le plus souvent méconnu. Quant à l'internationaliste de droit public ou du droit privé ; il abordera avant tout l'appartenance de ces conventions à l'un de ces droits.

Cette nature n'est d'ailleurs pas propre à ce type de convention mais concerne plus largement la catégorie des contrats internationaux de l'administration³⁴ qui regroupent, selon la terminologie de Pierre Maeyer³⁵, outre les contrats infra-étatiques ou les conventions transnationales (conventions de coopération décentralisée et autres contrats passés par des organismes publics), les contrats d'Etat conclus par l'Etat-administration³⁶, les contrats conclus entre un Etat et une entreprise étrangère qui procède à un investissement sur son territoire et les contrats administratifs à caractère international³⁷.

En plus les contrats évoqués ci-dessus sont substantiellement conclus par les acteurs étatiques. Alors que nous sommes en face des contrats particulièrement signés entre les acteurs infra-étatiques d'où la nécessité de la détermination d'un droit. **Par conséquent l'on peut se demander de quel droit les conventions de coopération décentralisée relèvent-elles ou de façon globale de quel régime juridique relèvent –elles ?** La question est légitime car chaque convention est mise en présence d'au moins deux ordres juridiques.

³²COMBEAU (Pascal) « Coopération décentralisée », Jurisclasseur Collectivités territoriales, 2010, p.1.

³³AUDIT (Mathias), op, cit , p.6

³⁴LEMAIRE (Sophie), Les contrats internationaux de l'administration, LGDJ 2005. p.1.

³⁵MAEYER (Pierre), Préface de Malik Laazouzi, les contrats administratifs à caractère international, 2008.

³⁶LEMAIRE(Sophie), op,cit,p.6.

³⁷LAAZOUZI (Malik), Les contrats administratifs à caractère international, 2008, p.1.

Cela nous amène à nous intéresser au droit administratif transnational³⁸, ou international, défendu par certains auteurs pour la qualification des contrats conclus entre les personnes morales de droit public. Mais cela nous semble une globalité de qualification et ne correspond pas réellement à notre objectif. **Selon nous, ce droit relève en effet de ce qu'il convient d'appeler le droit administratif local à caractère international.** Car les accords de coopération qui sont signés entre les collectivités maliennes et celles de l'étranger relèvent des actes internes particulièrement du droit des collectivités territoriales mais à des entités étatiques différentes.

Mais ce droit suscite un débat doctrinal. Selon Pascal Combeau³⁹, le droit de la coopération décentralisée est une illustration du droit administratif transnational. Cette thèse est d'ailleurs défendue par une partie de la doctrine⁴⁰ qui pense que ce droit a une appréhension difficile car il se situe au carrefour de rapports juridiques complexes, bien au-delà du droit administratif stricto sensu. Il reste à signaler que ces auteurs attribuent cette même qualification aux actes administratifs signés entre toutes les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales). Ce qui nous amène toujours à privilégier notre dénomination qui ne concerne que les acteurs infra-étatiques.

En partant de cette qualification, nous remarquons que le droit administratif local fait recours aux phénomènes d'internationalisation qui se caractérisent par la transnationalité et l'extranéité des conventions de coopération décentralisée.

³⁸V. notamment, Audit (Mathias), les conventions transnationales entre personnes publiques, L.G.D.J 2002 et « veille de droit administratif transnational », chron, annuelle Dr adm. ; M. Gautier, « acte administratif transnational et droit communautaire », in J-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir), droit administratif européen, Bruylant 2007, p.1069 et s. ; O. Dubos, « Le droit administratif et les situations transnationales : droit des étrangers ou droit comparé ? », in F. Melleray (dir), l'argument de droit comparé en droit administratif français, Bruylant 2007, p.69 et s. Cité par PASCAL .COMBEAU, « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée » RGCT n°53-septembre 2013, p.39

³⁹ COMBEAU (Pascal) « Coopération décentralisée » Jurisclasseur Collectivités territoriales, 2010, p.5

⁴⁰ AUDIT (Mathias) , Les conventions transnationales entre personnes publiques : LGDJ, 2002. –AUDIT .(Mathias) « Veille de droit administratif transnational : Dr .adm., Chron.annuelle. – GAUTIER .M , acte administratif transnational et droit communautaire, in , J AUBY (Jean .B), DUTHEIL .J de la rochère (dir), Droit administratif européen : Brylant , 2007, p.1069 s. DUBOS .O, le droit administratif et les situations transnationales : des droit étrangers au droit comparé ?, MELLERAY .F (dir), l'argument de droit comparé en droit administratif français : Bruylant, 2007, p.69s.) qui se distingue du droit administratif européen : Brylant, 2^e éd ., 2009) ou du droit administratif global (CARESSE .S, le droit administratif global : une introduction : Dr .adm.2007, étude 7. – DUBAIN .L, Chronique du droit administratif global 2007-2008 : Dr .adm.2008, chron .4). Cité par COMBEAU (Pascal) « Coopération décentralisée » Jurisclasseur Collectivités territoriales, 2010, p.5 -6

Par internationalisation, il faut entendre la limitation de la souveraineté territoriale d'un Etat au profit d'un autre groupe d'Etats plus ou moins nombreux, voire la communauté entière⁴¹. S'il est vrai que les acteurs infra-étatiques ne sont pas des sujets du droit international, leurs conventions font allusion aux collectivités d'Etats différents. De façon générale, la doctrine⁴² a défini l'internationalisation d'un rapport juridique comme l'action de le soustraire au droit interne qui le régissait jusqu'alors, pour le placer dans le cadre du droit international dorénavant. D'ailleurs Flory Thiebout⁴³ pense que le droit des contrats publics se trouve, de plus, fortement influencé par des règles et standards internationaux, qui produisent en lui diverses conséquences, affectant aussi bien le contenu de ces contrats, que les orientations de fond de leur régime, et même les concepts sur lesquels celui-ci s'organise.

Quant à la transnationalité, un terme déjà utilisé par Philip C Jessup⁴⁴, qui dans son livre fondateur, *transnational law* a défini le droit transnational comme le droit qui régit les phénomènes qui transcendent les frontières nationales. Elle peut désigner aussi « des relations internationales qui mettent en présence deux êtres dont l'un au moins n'est pas un Etat⁴⁵ ». Exclut du droit des gens c'est-à-dire les différentes formes de coopération transfrontalière, puis l'ensemble des accords infra-étatiques, compte tenu de leurs spécificités, pour lesquels Mathias Audit préfère l'épithète « transnationaux » qui est de mettre en œuvre des modes publics de gestion, dans un cadre international⁴⁶. Ils s'organisent ainsi, une collaboration à l'image de celle qui peut s'instaurer entre deux personnes d'un même Etat mais qui relèvent d'Etats différents. Participent ainsi deux disciplines généralement considérées comme antinomiques à savoir le droit administratif, d'une part, et le droit international privé d'autre part.

Cet élément bouscule les principes traditionnels du droit public, et amène à s'interroger sur le droit des collectivités territoriales. Car la reconnaissance officielle des rapports juridiques purement infra-étatiques heurte certains piliers du droit international public et du droit

⁴¹ DELBEZ (L) « Le concept d'internationalisation » RD .public, 1967, p.5 Cité par PLAIDY (Cécile) « internationalisation du droit de la concurrence » Fasc 52, 2016, V .n °1 à 40.

⁴² PLAIDY (Cécile) « internationalisation du droit de la concurrence » Fasc 52, 2016, V .n °1 à 40.

⁴³ FLORY (Thiébaud) , cité par AUBY (Jean .Bernard) « L'internationalisation du droit des contrats publics », LexisNexisDroit administratif n°8-9, 2003, Chron .14 .

⁴⁴ JESSUP (Philip .C), *Transnational law*, op. cit p.2. Cité par AURIEL.(Pierre), *Les ordres juridiques transnationaux: conditions et concrétisations des droits hors de l'Etat*, Mémoire du certificat de recherche approfondie, IHET 2013-2014, p.8.

⁴⁵ COMBACAU (Jean) et SUR(Serge), *Droit international public*, Montchrestien 8ème éd .2008, p.4

⁴⁶ Audit (Mathias), *les conventions transnationales entre personnes publiques*, L .G.D.J 2003, préface MAYER .PIERRE, 415 pages. *Revue critique de droit international privé* 2003 p.359.

constitutionnel, fondés sur la souveraineté. Ainsi, la coopération décentralisée accentue le phénomène de même niveau de droit qu'on appelle dans la doctrine anglaise « *law level relations* », encouragée par la globalisation juridique⁴⁷ et la décentralisation⁴⁸ qui conduisent à la redéfinition de nouveaux espaces fonctionnels territorialisés⁴⁹ et à la mise en place de nouveaux réseaux, et du système de gouvernance à plusieurs niveaux.

Si la transnationalité concerne la compétence ou la capacité des collectivités territoriales à établir des relations avec des collectivités territoriales étrangères, la question de l'extranéité porte davantage sur celle, tout aussi caractéristique, du droit applicable à ces conventions.

Plus précisément, l'extranéité désigne la « qualité qui affecte une question de droit, et dont il s'agit de savoir si elle conduit à l'intervention, à la place du droit interne de l'Etat ou combiné avec lui, d'un ordre juridique étranger au **sein**⁵⁰ ». La soumission à plusieurs systèmes juridiques nationaux qui caractérise ces relations montre la relativité du principe de territorialité des lois de droit public. L'étude du droit administratif local est souvent complexe, car elle est essentiellement pluridisciplinaire⁵¹.

En premier lieu, la matière fait appel au droit administratif, car elle est une partie intégrante du droit administratif général, en ce sens que, partout où des règles propres n'ont pas été posées par des textes ou dégagées par la jurisprudence, les collectivités territoriales sont soumises au même droit que les autres personnes publiques. C'est pourquoi la matière va cerner des règles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et les activités des collectivités territoriales.

En second lieu, le droit administratif local ne saurait également ignorer le droit constitutionnel. Il est fait appel ici aux fondements constitutionnels de la décentralisation pour

⁴⁷Sur ce thème, v. J-B. Auby, la globalisation, le droit et l'Etat, Montchrestien (Clefs), 2^{ème} éd.2010 ; N :Levrat, l'Europe et ses collectivités territoriales, Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé, PIE Peter Lang 2005.Cité par PASCAL .COMBEAU, «L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée » RGCT n°53-septembre 2013, p.39

⁴⁸AUBY (Jean. B), la décentralisation et le droit (LGDJ 2006) ; du même auteur : « Globalisation et Décentralisation », MéL. Jeanneau, Dalloz, 2002 .Cité par PASCAL .COMBEAU, «L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée » RGCT n°53-septembre 2013, p.39

⁴⁹PONTIER (J-M), « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique » AJDA 1997, p.723 et s. »La problématique du droit du territoire »in M.DOAT, J.Le Golf, Ph Pédrot, Droit et complexité, PUR 2007, p.39 et s. Cité par PASCAL (COMBEAU), «L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée » RGCT n°53-septembre 2013, p.39

⁵⁰COMBEAU (Jean), SUR (Serge), préc, p.5.

⁵¹DIAGNE(Mayacine), op, cit ,p.14.

cerner tous les aspects de l'autonomie locale, ou fixer le principe de la libre administration des collectivités locales⁵².

Enfin, il est fait appel au droit international public ou privé car le droit administratif local se borne à appliquer des directives relatives aux marchés par exemple dans les secteurs des transports, de l'énergie ou à appliquer les règles relatives à la fonction publique internationale lorsqu'il s'agira de régir un droit applicable aux ressortissants des autres Etats.

L'étude du droit administratif local montre aussi toute l'utilité des mécanismes du droit international privé pour résoudre les conflits de juridictions et les conflits de lois que les relations des acteurs infra-étatiques génèrent incontestablement. L'auteur allemand Karl Neumeyer parlait d'ailleurs de droit administratif international, défini comme le pendant du droit international privé, c'est-à-dire un droit destiné à régir les conflits de lois en matière administrative⁵³.

Cette question de l'extranéité se pose de manière aigüe sur les conventions de coopération décentralisée, véritables contrats transnationaux conclus entre personnes publiques⁵⁴. Pour parvenir à la résolution de la question, il revient en définitive de prendre en considération les exigences du droit interne (constitutionnel et administratif) et du droit international (public ou privé).

II- La méthodologie

En ce qui concerne la méthode qui guidera la présente étude, il est d'abord important de préciser l'approche adoptée à la question du régime juridique de ces accords. Pour cela nous avons adopté une approche plus large et nous aborderons le régime juridique de ces accords à partir d'une perspective plus générale afin de privilégier des questions concernant le droit administratif local à caractère international.

D'ailleurs, répondre à la question que pose ce sujet ne saurait se faire de manière

⁵² FAVOREU (Louis) : Les bases constitutionnelles du droit des collectivités locales in la nouvelle décentralisation, Sirey, 1983, français .LUCHAIRE : les fondements constitutionnels de la décentralisation RDP, 1982 p. 1543. Cité par MAYACINE DIAGNE, le Droit des Collectivités Locales en Afrique L'exemple du Sénégal, 2^{ème} éd, Panafrica, 2010, p.15

⁵³ NEUMEYER (Karl), Internationales Verwaltungsrecht, Verlag fur Rechtund Gesellschaft (3 vol.1910-1936), « Le droit administratif international, RGDI 1911, p.492et s. Cité par Pascal .Combeau, «L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée » RGCT n°53-septembre 2013, p.39

⁵⁴ LEVRAT (Nicolas), Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques, PUF 1995.

désordonnée. Aussi importe-t-il d'être fixé au préalable sur la ou les méthodes à emprunter. Il s'agit de résoudre la fameuse interrogation de l'ordre, car les perspectives ouvertes sont multiples et les risques de confusion sont élevés au regard de la dispersion des éléments de réponse.

Il en découle la possibilité d'orienter la réflexion dans divers sens afin de parvenir à des solutions qui donnent une vision globale et enrichissante de l'objet de la recherche. Il convient dès lors de la circonscrire et de présenter son centre d'intérêt. Par ailleurs, la détermination du champ de notre étude donne lieu à une approche potentiellement positiviste, et des approches subsidiairement comparatistes car nous nous intéresserons au droit positif des collectivités territoriales partenaires des collectivités territoriales maliennes. Notre sujet de recherche se circonscrit à l'étude des aspects juridiques de la coopération décentralisée. Notre démarche tout au long de cette étude se basera sur la méthode juridique. La méthode juridique dominera potentiellement cette recherche. Cette méthode repose sur l'analyse des textes, leur interprétation et leur application par les différents acteurs sociaux destinataires de la règle de droit.

Quant à la méthode comparatiste en droit, elle obéit à une confrontation de plusieurs systèmes juridiques. Mais notre démarche consistera à illustrer quelques exemples des législations des collectivités partenaires avec les collectivités maliennes et non une étude comparatiste en tant que telle. Il s'agit des législations de certains pays africains comme le Maroc, le Sénégal, le Burkina Faso, et certains pays européens. Ce qui permettra à la fin de l'étude de connaître les imperfections et de proposer aux pouvoirs législatif et exécutif maliens ce qu'il faut supprimer, modifier ou changer sur la législation de la coopération décentralisée pour la rendre plus intelligible pour les acteurs infra-étatiques maliens.

Pour mener à bien cette réflexion et atteindre notre but, nous allons articuler ce travail de recherche autour de deux grandes parties. A cet effet, nous allons explorer l'aspect juridique de la coopération décentralisée afin de mettre en exergue les problèmes juridiques et surtout la partie contentieuse.

Nous nous accordons aussi avec Kamto Maurice, quand il affirme que le droit possède le statut de moteur des politiques nationales, en ce sens qu'au-delà des chapelles scientifiques, le droit facilite l'intégration des données exogènes nécessaires à la formation d'un cadre juridique idoine⁵⁵. Ainsi, il est question de prendre en considération les

⁵⁵ Cité par DIAKALIA SIDIBE, thèse sur la protection juridique de la biodiversité au Mali : Cas de la faune et la flore, 2018, p.40.

différents concepts encadrés par le droit par une lecture analytique des règles juridiques et les conditions de leur édition.

La référence est faite ici à l'étude du droit positif qui mènera cette analyse à s'appesantir sur le sens des lois nationales, des conventions internationales et ses protocoles additionnels. Dans le souci de ne pas mener une étude qui se limite à la sémantique des règles juridiques, la méthode téléologique sera l'un des outils d'analyse dans le cadre de cette étude. Il s'agit de mener une analyse de l'esprit et du but des règles juridiques afin de déterminer les buts fixés par les rédacteurs desdits textes et les résultats attendus de l'application de ces textes. Ceci permettra d'émettre des propositions suite à la découverte des limites ou des zones d'ombre des règles juridiques étudiées. Toutefois, les règles juridiques montrent leurs limites en donnant des définitions partielles ou limitées à un objet précis, d'où la nécessité de combiner la méthode juridique avec d'autres méthodes d'analyse.

S'agissant de l'objectif de ce travail, il n'est autre que l'étude de la nature et du régime des accords de coopération décentralisée. Son intérêt est ainsi nettement théorique. Ce travail n'a pas pour objectif d'apprécier l'utilité pratique des actions de coopération dans le cadre du développement des collectivités territoriales. Si ce travail est fondamentalement théorique, il est nécessaire de partir de cas concrets qui montrent que la coopération décentralisée à travers les conventions est une réalité et non pas une hypothèse d'école.

C'est pourquoi nous allons aborder dans un premier temps, **l'élaboration du régime juridique de la coopération décentralisée (première partie)**. Ainsi, cette première partie sera structurée en deux titres dont le premier portera sur des fondements juridiques des parties aux accords de coopération décentralisée (titre I), et le second sur la classification de ces accords (Titre II). Dans un second temps, nous analyserons **la mise en œuvre des conventions de coopération décentralisée (deuxième partie)**. Cette thématique nous permettra de démontrer le caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution (Titre I) et le caractère imprécis au niveau du contentieux.

Avant de développer les différentes parties, il nous semble nécessaire de faire une clarification entre la coopération décentralisée et les notions voisines dans un chapitre préliminaire car le décret déterminant les modalités de la coopération entre les

collectivités territoriales crée la confusion dans son article 4, en disposant que la coopération entre les collectivités territoriales revêt les formes ci-après⁵⁶ :

-la coopération entre les collectivités territoriales maliennes ;

-la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'Etats étrangers.

⁵⁶ Art 4 du décret déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE : DE L'IDENTIFICATION DES CONVENTIONS DE COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le droit des collectivités territoriales maliennes autorise un grand nombre de formules de coopération allant du jumelage à la forme contractuelle ou conventionnelle.

Depuis la nouvelle constitution de 1992, le terme collectivité territoriale⁵⁷ a fait son apparition dans le droit positif malien. Il est officiellement permis aux collectivités territoriales de gérer leurs propres affaires locales. Selon Michel De Villiers, le propre d'une collectivité territoriale, comme étant une personne morale de droit public, est de s'administrer librement par un conseil élu, ce qui suppose qu'elle ait un pouvoir de décision qu'elle exerce dans les affaires qui sont de sa compétence⁵⁸. De son côté comme l'indique René Chapus la doctrine considère généralement que la collectivité territoriale est une personne morale de droit public autre que l'Etat, organisée en conseil élu, qui dispose d'une compétence de principe⁵⁹.

Selon l'article 1 de la convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière, on entend par « collectivités ou autorités territoriales » des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales locales et reconnues comme telles en vertu du droit interne des Etats parties⁶⁰. Nous pouvons les définir aussi comme des autorités administratives décentralisées bénéficiant de la personnalité morale, et disposant d'affaires, distinctes des affaires de l'Etat⁶¹.

La collectivité a vocation, par le biais d'organes élus, à gérer les affaires locales, ou en tout cas à prendre les décisions concernant les compétences pouvant être les mieux mises en œuvre à son échelon⁶². Par affaires locales, il faut entendre la reconnaissance juridique de l'existence de collectivités étant liées à celles d'intérêts locaux et au principe de spécialité⁶³, des personnes morales en l'espèce les collectivités territoriales « communes⁶⁴, cercles⁶⁵,

⁵⁷ Art 98 de la Constitution du 25 février 1992

⁵⁸ VILLIERS (Michel De), Dictionnaire droit constitutionnel, 10^{ème} éd, Dalloz, 2015, p.51.

⁵⁹ CHAPUS (René), Droit administratif général, Montchrestien, Col, Domat, 13^e éd. 1999, p.249.

⁶⁰ Art 1 de la convention de l'UA sur la coopération transfrontalière, adoptée par la vingt-troisième session ordinaire de la conférence tenue, à Malabo, guinée Equatoriale le 27 juin 2014. Une définition donnée par le Conseil de l'Europe, qui paraît s'adapter à l'interprétation du titre IV de la loi du 6 février 1992

⁶¹ DONNIER (Virginie), Droit des collectivités territoriales, 1^{ère} éd, Dalloz, 2014, p.3.

⁶² LANG (Agathe Van), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUE-BRISSET (Véronique), Dictionnaire de droit administratif, 6^{ème} éd, Dalloz 2012, p.71.

⁶³ LANG (Agathe Van), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUE-BRISSET (Véronique), op cit. p.22.

⁶⁴ Art 1 de la loi n°2017-051/DU 02 octobre .2017 portant code des collectivités territoriales

⁶⁵ Art 78 de la loi n°2017-051/DU 02 octobre .2017 portant code des collectivités territoriales

régions⁶⁶ et du District de Bamako⁶⁷». Les collectivités territoriales restent néanmoins soumises au contrôle de l'Etat. En plus la décentralisation a transformé l'Etat malien en contrôleur, conseiller et partenaire des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales disposent des compétences transférées par le législateur dans le cadre des lois de la décentralisation. Parmi ces compétences transférées, figure la coopération décentralisée⁶⁸.

Quant à la convention, elle est la forme privilégiée de la coopération. Elle offre un cadre contractuel souple dans lequel on peut insérer toute clause pourvu qu'elle soit licite. A ce niveau nous pouvons énumérer deux types de convention à savoir la convention de type « déclaration d'intention » et la convention primordialement contractuelle prévoyant des obligations de faire et des engagements financiers. Cette dernière constitue un contrat dont l'exécution peut être confrontée à des problèmes. C'est pour cela, les autorités locales signataires doivent être autorisées à engager ses collectivités par ses organes délibérants.

Le phénomène de la coopération décentralisée prend toute son ampleur dans une organisation administrative où des compétences propres sont reconnues aux acteurs infra-étatiques. Pour plus de précision, il nous paraît nécessaire de donner une utile clarification entre la coopération décentralisée et les notions voisines d'une part (section 1) et d'autre part la typologie des formes de coopération des collectivités territoriales maliennes (section 2).

SECTION 1 : UNE UTILE CLARIFICATION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DES NOTIONS VOISINES

Depuis une décennie, l'aide publique au développement offerte par les pays du Nord et les organisations internationales suit une double tendance de multiplication des acteurs, confirmée par Jean Michel Severino et Olivier Ray par le terme « action hyper collective⁶⁹ ». Dans un contexte où la coopération bilatérale et la coopération multilatérale sont soumises à des critiques de la part des acteurs infra-étatiques, qui les soupçonnent de favoriser

⁶⁶ Art 145 de la loi n°2017-051/DU 02 octobre .2017 portant code des collectivités territoriales

⁶⁷ Art de la loi n°2017-053/DU 02 octobre .2017 portant Statut particulier du District de Bamako

⁶⁸ Art 27 de la loi 93-008 modifiée par l'article 25 de la loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

⁶⁹50 Ray (Olivier), Severino (Jean-Michel), 2012, "La fin de l'Aide Publique au Développement : les enjeux de l'action hyper collective», Revue d'économie du développement, Vol. 26, p. 83-142. DOI : 10.3917/éd.262.0083, cité par Elise Garsia, dans sa thèse intitulé « Action internationale des collectivités françaises : Un outil de développement des territoires français » 2013, p.22

des intérêts privés, la coopération décentralisée représente une forme de coopération plus horizontale, qui correspond mieux à une nouvelle vision de la gestion publique. Pour avoir plus d'éclaircissement, nous tenterons de tracer les lignes de démarcation entre la coopération décentralisée et certains concepts comme la coopération gouvernementale et la coopération non gouvernementale (**paragraphe 1**) et ensuite voir s'il existe une différence entre la coopération décentralisée et la coopération transfrontière et interrégionale (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un risque de cloisonnement entre la coopération décentralisée, les coopérations gouvernementale et non gouvernementale

Pour une meilleure clarification de la coopération décentralisée par rapport aux notions voisines, nous tenterons d'analyser les rapports entre la coopération décentralisée et la coopération gouvernementale d'une part (A) et d'autre part la coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale (B) afin de ressortir les limites.

A- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération gouvernementale au Mali

L'aide publique au développement peut être bilatérale, lorsqu'elle provient directement des États ou acteurs divers à savoir les organisations internationales, l'Union africaine ou l'Europe, les associations de développement etc. Fweley Diangitukwa estime que la coopération internationale pour le développement correspond au dialogue noué entre les pays industrialisés et les pays en développement. Dialogue organisé sous l'égide des Nations Unies⁷⁰. Selon Krasner, pour y parvenir, ils créent soit des institutions internationales, soit des régimes internationaux qui sont « des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales⁷¹ »

Le Mali développe depuis des décennies comme tous les pays du monde, des politiques de coopération bilatérale et multilatérale qui se traduisent par le financement de nombreux projets de développement, et par l'installation sur le territoire, de plusieurs agences et

⁷⁰ DIANGITUKWA(FWELEY), Migrations internationales, codéveloppement et coopération décentralisée, l'Harmattan, Paris, 2008, p.81.

⁷¹KRASNER (S): « Structural causes and regimes consequences. Régimes as intervening variables » (1982) in Dario BATTISTELLA : Théories des relations internationales, Presses de sciences Po, 2004, 371.cité par Souleymane DE sur sa thèse « coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes », p..32

institutions de développement⁷² parmi lesquelles on distingue les agences gouvernementales de développement institutionnel (GTZ, USAID ...), les institutions financières internationales (la banque mondiale, le FMI..). Cette coopération soutient le gouvernement malien dans l'instauration d'une bonne gouvernance et cela à travers l'appui à la réforme de l'Etat et à la décentralisation. En matière de décentralisation⁷³, la communauté est l'intervenant principal dans le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (PARAD) et aussi à travers le Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord (ADERE-Nord).

Cette coopération bilatérale ou multilatérale intervient sous plusieurs formes à savoir les dons et subventions qui constituent une bonne partie des ressources des collectivités publiques maliennes. Il est à rappeler que cette coopération se déroule entre l'acteur étatique et les partenaires techniques et financiers dont une partie de ces ressources est remise au ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation à travers l'Agence Nationale des investissements aux collectivités territoriales. A cela s'ajoute, le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale à travers la Direction Nationale de la Coopération Internationale, qui a pour missions d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de promotion de la coopération économique, sociale, culturelle, scientifique et technique internationale, de coordonner et de contrôler les activités des missions diplomatiques et consulaires et de tous les autres organismes nationaux chargés de la mise en œuvre de ladite politique⁷⁴. A côté de ses activités, la Direction nationale de la coopération internationale poursuit des activités quotidiennes de suivi et de coordination de l'aide.

En partant de ces mécanismes de financement, nous pouvons dire que la coopération gouvernementale se converge avec la coopération décentralisée dans le cadre du développement local. Mais seulement les ressources qui proviennent de la coopération décentralisée sont directement versées au compte de l'acteur infra-étatique sans faire détour au niveau des institutions centrales. Ce mécanisme semble d'ailleurs être apprécié par la société civile malienne.

⁷² DEMBELE (Mamadou-Lamine), L'évolution des théories du développement dans le contexte Ouest-africain : Cas du Mali. (Du moyen âge soudanais à nos jours), Thèse de doctorat en Histoire du droit et des institutions, université de Gaston Berger de Saint Louis, 2014, p.221.

⁷³ DEMBELE (Mamadou-Lamine), La coopération Mali-Union européenne : Aide ou Partenariat ?, mémoire de master en droit public et sciences politiques, université de Mohamed V AGDAL, 2008-2009, p.65.

⁷⁴ Art. 2, Loi n° 96-009 du 13 février 1996 portant création de la Direction Nationale de la Coopération Internationale

Selon l'opinion malienne, l'aide destinée au développement des collectivités territoriales serait en majeure partie détournée par l'autorité centrale. Cette hypothèse est confirmée aussi par l'opinion publique française qui reste en effet peu convaincue de l'efficacité de l'aide apportée par l'Etat aux différents pays en voie de développement. Selon elle, cette aide est toujours dominée par divers préjugés, comme celui selon lequel « l'aide française est (...), au mieux (...) une perte d'argent déversée de façon inconsidérée sans atteindre de résultats concrets, et au pire, (...) un support des pouvoirs en place corrompus et incapables »⁷⁵. Ce regard critique de l'opinion publique sur l'aide publique du développement de leur Etat peut s'expliquer par des critiques principales⁷⁶ que l'on peut adresser :

En premier lieu, ces aides ont un impact limité sur les bénéficiaires qui n'y ont toujours pas accès facilement. **En second lieu**, elles subissent des retards, voire des blocages, en raison des lourdeurs administratives. **Enfin**, les besoins des populations ne sont pas toujours connus par l'administration à l'origine des aides les concernant.

En partant de ces analyses nous pouvons dire que les collectivités territoriales partagent avec les Etats la représentativité des populations qui les ont élus. Mais du point de vue des relations internationales, le lien politique entre les Etats reste supérieur à celui qui unit les collectivités territoriales, que ces liens soient à caractère technique (renforcement administratif du partenaire du sud, réalisation d'équipements ou d'infrastructures, formation de personnel, etc.), à caractère financier ou culturel⁷⁷. Aussi, de même que la coopération décentralisée doit prendre en compte les politiques des Etats du sud, de même les collectivités territoriales du Nord ne sauraient agir en dehors du cadre de coopération défini par leur Etat. En plus de ces acteurs, s'ajoutent les ONG qui interviennent aussi dans le développement local.

B- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale au Mali

La Coopération non-gouvernementale est en effet indépendante des gouvernements nationaux. Elle est l'ensemble des actions menées par les acteurs de la société civile et ne poursuit pas de but lucratif. Ces ONG constituent aujourd'hui une catégorie d'acteurs

⁷⁵Husson (Bernard) , « Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu », Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, p.58

⁷⁶ HUSSON (Bernard), HUSSON (Bernard), « la coopération décentralisée, légitimer un espace public local au sud et à l'est » CIEDEL , 1994, p .59.

⁷⁷HUSSON (Bernard), « la coopération décentralisée, légitimer un espace public local au sud et à l'est » CIEDEL , 1994, p .10,

importants dans cette nouvelle approche de développement. Elles interviennent dans toutes les régions du Mali et le District de Bamako.

Les ONG interviennent dans les pays en voie de développement depuis de nombreuses années. Leurs activités se sont progressées, elles se sont davantage médiatisées et leurs moyens financiers sont devenus de plus en plus intéressants. Elles jouent un rôle important dans l'expression de la solidarité des populations du Nord vis-à-vis des populations du Sud, en particulier par le soutien de projets locaux de développement local et régional. D'autre part, les ONG ont la faculté d'intervenir dans des domaines où il serait difficile pour l'Etat d'agir, notamment pour des raisons politiques⁷⁸. Elles peuvent donc compléter la coopération interétatique, en mettant en œuvre des actions dans la durée, ce qui est utile pour assurer le développement de la population bénéficiaire. Selon Olivier Finck, les contacts entre les trois catégories d'acteurs de l'aide au développement que sont l'Etat, les collectivités locales et les ONG doivent être multipliés, pour que chacun d'entre eux prenne en compte les actions de l'autre, ce qui permettra à cette aide d'être cohérente et efficace⁷⁹. Quoiqu'il en soit en définitive, l'action de ces ONG est très importante au Mali car «...leurs interventions se font avec un but non-lucratif, avec un esprit de solidarité pour la mise œuvre d'opérations de développement. Ces interventions se traduisent par une assistance financière et /ou technique dans le cadre de projets initiés à la base, en liaison avec les bénéficiaires des actions⁸⁰». Elles répondent à un objectif de développement des territoires sur lesquels elles interviennent et s'en vont lorsque le but est considéré comme atteint.

La question est de savoir dans quelle mesure les approches des ONG et celles des collectivités territoriales diffèrent dès lors que, si les deux partagent une dimension technique des actions menées, les secondes portent sur une responsabilité politique supplémentaire et doivent intégrer des approches sociopolitiques et aménagistes⁸¹.

La grande différence entre la coopération décentralisée et les ONG semble se baser sur le temps. Car la coopération décentralisée s'inscrit dans le cadre d'un engagement sur le long terme à travers les conventions de coopération. Alors que les actions des ONG, quant à elles, sont souvent déclinées sous forme de programmes mis en œuvre dans un temps bien

⁷⁸ Olivier (Finck), la coopération décentralisée des collectivités locales, l'exemple Alsacien, éd Ronald Hirlé, 1996, p.61

⁷⁹ FINCK (Olivier), op, cité, p.66

⁸⁰ RAGHAVAN(N), "Les ONG au Mali" ORSTOM, un cahier d'études africaines, p.91. Cité par Mamadou Lamine Dembélé, op, cit, p.242.

⁸¹ Husson(Bernard), op, cit , p.8

déterminé.

En résumé, nous pouvons dire que la coopération décentralisée se différencie de la coopération gouvernementale et de la coopération non gouvernementale au niveau des acteurs mais complémentaire au niveau du développement de la société. Confirmé par Fweley Diangitukwa, la coopération décentralisée est un complément à la coopération interétatique et elle est gérée par les administrations et les ONG⁸². Pour compléter cet ordre d'idée ; nous exposerons les concepts de coopération transfrontière et interrégionale.

Paragraphe 2 : Des rapports entre la coopération décentralisée et les coopérations transfrontière et interrégionale

Pour une meilleure compréhension de ces différents termes, nous tenterons d'élucider la coopération transfrontière d'une part (A) et la coopération interrégionale d'autre part (B).

A- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération transfrontière

Historiquement, les conventions de coopération transfrontière ont été conclues à l'origine entre acteurs infra-étatiques. Elles sont apparues au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Ces accords ont été amplifiés dans le cadre de ce que l'on appelle la coopération transfrontalière c'est-à-dire des acteurs infra-étatiques situés de part et d'autre d'une frontière coopèrent ainsi pour régler des problèmes d'intérêt commun par exemple dans le domaine de la santé, de l'environnement, du transport, de l'urbanisme etc. Selon Yves Lejeune, par relations transfrontières, on entend toutes celles qui présentent les éléments d'extranéité sans requérir d'une frontière commune⁸³. Elles sont régies soit par le droit international public, soit par un ou plusieurs systèmes juridiques à déterminer conformément aux règles du droit international privé⁸⁴.

Elle met en présence des collectivités qui ne sont pas limitrophes. Ainsi, nombreuses sont les collectivités françaises qui soutiennent des projets de développement économique dans les collectivités de l'hémisphère sud ou d'Europe de l'est⁸⁵. Il arrive qu'une collectivité territoriale du nord signe des accords de coopération avec une collectivité du sud en matière

⁸²DIANGITUKWA(Fweley), op, cit , p.100.

⁸³ OSMAN(Filali), « un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé : la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques », Revue critique, droit international privé, 1997, 403-447,p.405, note 4.

⁸⁴ LEJEUNE(Yves), Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Bruylant Bruxelles, 2005, p.7.

⁸⁵Grosrichard (F), « La coopération Nord-sud entre les villes s'accroît ». Le monde, 3 juillet 1990, p. 19,

d'urbanisme, de sécurité publique ou de transport public⁸⁶. Tandis que la coopération transfrontalière a pour objectif principal la réglementation de problème d'intérêt commun, la coopération transfrontalière a fait place à des actions plus désintéressées. Cette coopération n'est d'ailleurs pas toujours sans arrière-pensée et peut avoir, dans certains cas, pour but d'ouvrir des marchés à des entreprises locales⁸⁷.

La coopération transfrontière ne se situe pas uniquement dans le cadre de l'aide au développement. Il existe également des accords entre collectivités d'Etats industrialisés. Ces accords abordent en quantité de domaines comme la coopération économique, culturelle, touristique ou universitaire⁸⁸.

En somme, la coopération transfrontière englobe toutes les conventions conclues entre des personnes publiques (Etats, collectivités locales, établissements publics, etc.) relevant de pays différents, et qui ne sont pas des traités. Cette coopération est complétée aussi par la coopération interrégionale.

B- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération interrégionale

En plus de la coopération transfrontière, il existe la coopération interrégionale qui intéresse des espaces de mise en relation beaucoup plus large⁸⁹. Ce concept est apparu très récemment au sein de la doctrine. Elle désigne toute action de partenariat entre régions d'un pays déterminé et des entités régionales étrangères. Ce type de coopération n'exige pas d'obligation de voisinage. Par exemple dans la zone de Sikasso(Mali) – Bobo Dioulasso (Burkina Faso), les directions régionales de la santé concernées ont proposé des actions communes de prévention et de gestion des épidémies et faire des utilisations partagées des stocks de vaccin. Il a été également proposé de mettre les systèmes de communication radio des deux pays sur la même fréquence et de donner aux ambulances des laissez-passer leur permettant de ne pas s'arrêter au poste frontalier⁹⁰. Cela permettra de réduire les coûts

⁸⁶FORMERAND (Gerard), « Coopération internationale décentralisée et évaluation financière des projets de développement urbain dans l'espace francophone », rev.fr.fin.pub, 1991, p.159-180, cité par M. Audit, les conventions transnationales entre personnes publiques, Paris L.G.D.J, 2002, p .3.

⁸⁷PETITEVILLE(Franck), La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord-sud, Paris : L'Harmattan, 1995, p.149.

⁸⁸AUDIT(MATHIAS), les conventions transnationales entre personnes publiques, Paris L.G.D.J, 2002, p .4

⁸⁹LANDABURU (V.F), la mise en œuvre de la coopération interrégionale en Europe, Ena mensuel, n°263, 1996, p.16-18

⁹⁰ LAUZO (Normand) et BOSSARD (Laurent), Communications de Club du Sahel et de l'Afrique de l'OUEST et L'OCDE sur le partenariat et mobilisation des ressources nécessaires pour le programme frontalier de l'Union africaine, 8 et 9 mars 2007

spécifiques supplémentaires .Mais toutes ces activités se font sous le contrôle des ministres chargés de la santé des deux pays.

La différence fondamentale entre la coopération décentralisée et la coopération interrégionale réside dans le fait que celle-ci ne se limite et ne met en relation que deux entités régionales. Tandis qu'en matière de coopération décentralisée, il n'est pas obligatoire que l'acteur infra-étatique étranger soit de même niveau structurel que son partenaire.

Au regard de cette analyse sur la coopération transfrontière et interrégionale, nous pouvons dire que ces appellations ne figurent pas dans le droit positif malien. Mais en se référant aux significations, nous remarquons qu'elles ont le même champ d'intervention que la coopération décentralisée. Ce qui nous pousse à employer les différentes terminologies dans le cadre de l'étude de la coopération décentralisée des collectivités territoriales. Pour approfondir l'étude de la compétence des collectivités territoriales maliennes, nous évoquons la typologie des formes de coopération des collectivités territoriales reconnues par le droit positif malien.

SECTION 2 : DE LA TYPOLOGIE DES FORMES DE COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MALIENNES

Au Mali, la coopération entre les collectivités territoriales revêt des formes suivantes, à savoir la coopération inter collectivités, la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'Etats étrangers⁹¹. Pour bien éclaircir le point, nous tenterons de développer dans un premier temps la coopération inter collectivités maliennes (paragraphe 1) et dans un second temps d'analyser les autres formes de coopération autorisée par le droit positif malien (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des fondements de la coopération inter collectivités maliennes

La coopération inter collectivités désigne toute forme de relation de partenariat entre les collectivités territoriales maliennes⁹². Elle est perçue et vécue comme un champ opérationnel dans lequel deux ou plusieurs acteurs infra-étatiques d'un même Etat, tenant ou pas, coopèrent afin de réaliser selon les cas, un projet commun et/ou se doter d'un service commun. Pour en

⁹¹Art 4 du décret no 0848/P-RM du 22 décembre 2015

⁹²Art 2 du décret no 0848/P-RM du 22 décembre 2015

savoir davantage, nous développerons les fondements juridiques (A) et enfin les fondements sociologiques de cette coopération inter collectivités maliennes (B).

A- Des fondements juridiques la coopération inter collectivités au Mali

La loi 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose dans son article 25 que « les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'une structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat »⁹³.

La spécificité de la coopération entre les collectivités territoriales⁹⁴ est fondée sur l'inscription dans le cadre de coopération non gouvernementale et relève des initiatives propres des collectivités territoriales, qu'ils s'agissent des Communes, des Cercles ou des Régions et du District de Bamako. Elle associe et fait collaborer, à différents niveaux d'intervention, des acteurs économiques et sociaux potentiels des acteurs infra-étatiques ayant des liens de partenariat. Elle s'appuie aussi sur des principes de base favorisant les échanges, le dialogue, la concertation, des modes d'expression et de fonctionnement démocratique, la participation des acteurs et, à terme, un partenariat mutuellement plus important. Elle assouplit aussi les contraintes administratives et financières propres à la coopération. Il est de plus en plus fréquent que la coopération intercommunale emprunte des voies contractuelles. Cela participe d'un phénomène général de contractualisation des relations entre acteurs publics économiques⁹⁵.

La coopération entre les acteurs infra-étatiques se fonde aussi sur la volonté librement exprimée des collectivités concernées de réaliser en partenariat des actions de développement. Elle s'inscrit dans les domaines de compétences des collectivités territoriales partenaires et sous le contrôle de l'Etat⁹⁶. Ces conventions ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle compétente. Le dossier soumis à l'approbation comprend les délibérations portant sur les adhésions des collectivités territoriales intéressées et le texte de

⁹³ Art 25 de la loi 2017-052 du 02 octobre 2017

⁹⁴ Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016, p.12

⁹⁵ CHARLES(H), regroupement intercommunal ; collaboration entre collectivités locales et réforme du droit de l'urbanisme, numéro 18, 1984, p.113.

⁹⁶ Art 3 du décret 2015

convention⁹⁷. Les décisions de la structure de coopération inter collectivités sont soumises au contrôle de légalité.

Les collectivités peuvent également conclure entre elles des conventions conduisant à la mise en place d'un cadre de partenariat simple. Ces conventions de partenariats précisent les objectifs, les domaines d'intervention, la composition, les obligations et les mécanismes de suivi.

Enfin cette coopération est basée sur le principe de réciprocité, de solidarité et du principe de gagnant-gagnant. Ce fondement juridique est renforcé par des éléments sociologiques.

B- Des fondements sociologiques de la coopération inter collectivités au Mali

La coopération inter collectivités vise la mise en commun par acteurs infra-étatiques, de moyens humains, financiers et techniques nécessaires afin de répondre aux besoins de leurs communautés. Pour ce qui concerne les enjeux, la coopération inter collectivités vise le développement économique, social et culturel. La plupart d'entre elles sont confrontées pratiquement aux mêmes difficultés (insuffisance d'infrastructures scolaires, santé, hydraulique, de routes, de ponts et menaces sur l'environnement...) qui appellent le plus souvent les mêmes alternatives.

La nature de ces problèmes ne permet pas de les résoudre au niveau d'une seule entité infra-étatique. Face à la diversité et la complexité de ces problèmes, l'insuffisance et la précarité des ressources financières, la coopération inter collectivités est devenue un élément primordial pour la réalisation de projets entre les acteurs infra-étatiques. Elle sert également de cadre de dialogue et de prévention des différends. L'intercommunalité répond à un objectif de rationalisation économique de l'organisation territoriale. C'est un moyen permettant de répondre aux besoins de l'aménagement au niveau régional et local. Il s'agit de regrouper ou de coopérer pour mieux équiper le territoire et pour réaliser des économies de gestion, de fonctionnement ou d'investissement⁹⁸.

Cependant il est à signaler que cette coopération locale est différente de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée est extérieure tandis que la coopération inter

⁹⁷ Art 41 du décret 2015

⁹⁸ MADER (Laval) « Le couple commune/ communauté : vers un équilibre territorial des pouvoirs ? études »¹⁵, Lamy droit public des affaires 2015 partie 2 politiques publiques titre 1 les institutions 518, nécessité de l'intercommunalité.

collectivités est interne et se manifeste au niveau des communes par l'intercommunalité qui est l'association des communes⁹⁹. Si cette coopération inter collectivités est une forme de développement des collectivités territoriales maliennes, il existe d'autres formes de coopération au développement.

Paragraphe 2 : De la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats

La coopération extérieure des collectivités territoriales est relativement large. Elle regroupe l'ensemble des actions menées à l'étranger par les communes, les cercles, les régions et le District de Bamako. La coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats se traduisent par les conventions de coopération transfrontalière (A) et les conventions de coopération décentralisée (B)

A- De la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière, elle, vise la coopération dans un espace situé de part et d'autre d'une frontière commune. S'y manifeste le phénomène des confins ou Zones frontalières¹⁰⁰. Des communes, villes ou hôpitaux frontaliers dont le développement géographique, les politiques ou les services ne connaissent pas en pratique, la ligne d'arrêt de la frontière sont, par essence, des acteurs de la coopération transfrontalière¹⁰¹.

La coopération transfrontalière représente une forme de coopération décentralisée qui désigne les relations de partenariat entre les collectivités territoriales frontalières contigües situées dans deux ou plusieurs Etats¹⁰². Autrement dit, il s'agit d'une coopération entre acteurs infra-étatiques de deux ou plusieurs pays limitrophes. Elle correspond dès lors aux coopérations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires directement au travers des frontières terrestres ou maritimes.

Pour l'Union africaine, la coopération transfrontalière peut être définie comme « tout acte ou toute politique visant à promouvoir et à renforcer des relations de bon voisinage entre

⁹⁹DIAGNE (Mayacine), op.cit. , p.192

¹⁰⁰ LEJEUNE(Yves), Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Bruylant Bruxelles, 2005, p.7.

¹⁰¹ LEJEUNE(Yves), op, cit, p.7-8.

¹⁰²Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016, p.80 . Art 27 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales.

collectivités territoriales, communautés frontalières, administrations territoriales ou autres acteurs concernés relevant de deux ou plusieurs Etats, y compris la conclusion d'accords ou arrangements à cette fin ¹⁰³». Elle est par ailleurs l'occasion rêvée de laisser s'exprimer ce que l'Union africaine appelle la « base populaire de l'intégration régionale ». Par exemple les communes de Benena, Kouba, Lanfiaba, Mafouné et Mandiakuy au Mali et Djibasso, doumbaba, Kombori et Madouba au Burkina Faso ont signé des conventions transfrontalières. Seules les entités régionales ou locales qui ont une frontière commune avec une autre collectivité territoriale locale étrangère sont concernées. Selon Pierre ECKLY, la coopération transfrontalière a un objet plus large, à savoir la recherche d'une « administration rationnelle du territoire ¹⁰⁴» et peut prendre des formes très diverses. Elle correspond aux relations de voisinage qu'entretiennent les acteurs infra-étatiques et leurs groupements de part et d'autre des frontières. Elle vise aussi à renforcer les relations de bon voisinage et à promouvoir le développement économique.

L'intégration régionale est considérée comme le meilleur moyen d'accélérer le développement socio-économique des pays africains et de promouvoir la paix et la stabilité de manière durable. D'une part, la volonté commune de se rapprocher peut éliminer ou atténuer les sources de conflits communautaires ou intercommunautaires voire « inter infra frontalier » ; d'autre part, l'expansion des marchés nationaux peut favoriser la création d'un environnement paisible et favorable aux investissements au niveau des entités infra-étatiques.

D'ailleurs, plusieurs initiatives informelles et formelles de coopération entre acteurs infra-étatiques et entre les populations locales existent sur les zones transfrontalières. Certaines sont soutenues par des organisations d'intégration comme l'UEMOA, la CEDEAO et par d'autres partenaires ¹⁰⁵.

La coopération transfrontalière d'une part se sectorise notamment en matière sanitaire, pour ce domaine en particulier ; d'autre part, se crée de manière empirique et par voie d'harmonisation un dispositif juridique ¹⁰⁶. Sur le principe, la coopération transfrontalière implique que deux niveaux administratifs étatiques ou infra-étatiques, structurés

¹⁰³ Art 1 de la convention de l'UA sur la coopération transfrontalière, adoptée par la vingt-troisième session ordinaire de la conférence tenu, à Malabo, guinée Equatoriale le 27 juin 2014

¹⁰⁴ ECKLY (Pierre), « Présentation et interprétation de la Joxe pour le travail frontalier pratique » in livre du congrès « organisation administrative de coopération transfrontalière », Eurogio Rhin-Waal, pages 38 à 48.

¹⁰⁵ Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016, p.79

¹⁰⁶ PERROT (Sandrine) « La coopération « sanitaire » transfrontalière : un cadre juridique en construction » RDSS, p .282

juridiquement et ayant, bien souvent, des compétences différentes coopèrent à travers des frontières autour d'une ou plusieurs actions communes. La coopération transfrontalière, au-delà de sa dimension affective, participant de l'amitié entre les peuples par-delà les frontières, obéit à une logique d'accord pratique¹⁰⁷.

Les domaines d'intervention en matière de coopération transfrontalière sont entre autres le développement socio-économique, l'éducation, la libre circulation des personnes et des biens, l'aménagement du territoire¹⁰⁸, le commerce, les activités agropastorales, le transport, la protection de l'environnement, l'artisanat, les ressources énergétiques, la communication, la sécurité ; le développement institutionnel¹⁰⁹ ; l'hydraulique etc. Nous pouvons dire que ce sont ces domaines qui ont fait l'objet de transfert vers les collectivités territoriales.

En somme, la coopération transfrontalière porte sur les actions extérieures limitrophes des entités locales des Etats différents. Elle s'encadre donc avec la coopération décentralisée.

B- De la coopération décentralisée

La coopération décentralisée est aujourd'hui une réalité à l'évidence des traditionnels jumelages qui sont dépassés tant au vu des instruments utilisés, véritables sources de droits et obligations¹¹⁰. Un phénomène que depuis peu le législateur malien¹¹¹ a voulu encadrer et surtout contrôler, obligeant les collectivités territoriales à une analyse juridique de leurs conventions.

La coopération des collectivités locales, autant à l'intérieur, qu'à l'extérieur du territoire national, est devenue un élément majeur de compréhension des acteurs infra-étatiques. Selon Jamil Sayah, la coopération décentralisée nous ramène au principe « de la libre administration des collectivités territoriales » en tant que d'ordre légal¹¹².

La politique de coopération décentralisée a été perçue par les acteurs infra-étatiques maliens comme un moyen de développement. Puisqu'elle représente une forme de

¹⁰⁷CHRISTOPHE (Mondou) et POTTEAU(Ameyric) « L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives » RDP-GERAP, 2006, p.110

¹⁰⁸ Art 58 du dit décret, op, cité

¹⁰⁹Art 3 de la convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière, op ,cit, 2014

¹¹⁰ CLAISSE (Yves), Le droit de la coopération décentralisée, , Paris, 1994, préface du livre.

¹¹¹ Art Art 27 de la loi 93-008 modifiée par la loi n °2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales

¹¹² SAYAH (Jamil) « La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales », Revue le Lamy Collectivités territoriales, n°11, 2006, p.1.

coopération horizontale, qui correspond mieux à une nouvelle vision de la gouvernance locale. Mais cette expression « coopération » a fait l'objet de plusieurs débats doctrinaux.

La coopération, écrivent Antoine Vion et Emmanuel Négrier¹¹³, est le résultat d' « un étagement de la diplomatie ». Dont l'objet de la diplomatie est la réduction et l'effacement des tensions et crises et l'instauration d'une vie paisible.

Elle est une notion qui couvre un large éventail de relations contractuelles entre deux ou plusieurs entreprises, résultant en partie de l'imagination prodigieuse de celles-ci, mais également de la spécificité des secteurs dans lesquels les accords sont conclus¹¹⁴.

Le concept de coopération décentralisée est à la fois nouveau et ancien. Nouveau, car peu de doctrines y sont consacrées, ancien du fait qu'elle a existé d'abord sous la forme de jumelage depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en vue de créer des liens d'amitié entre les communautés des entités différentes. Par exemple des jumelages¹¹⁵ entre villes d'Europe occidentale se sont développés, puis avec l'Europe de l'Est. Tout ceci dans un élan de promotion de la paix et de la solidarité dans le monde. C'est ainsi que les premiers jumelages sont nés entre les villes françaises et allemandes. Ce genre de partenariats s'est étendu aux pays de l'Europe de l'Est pendant la guerre froide. En Afrique, elle a fait son apparition aux lendemains des indépendances pour favoriser la paix à travers des actions d'aides spontanées. La coopération décentralisée, considérée comme un partenariat solidaire entre acteurs infra-étatiques, vise essentiellement à favoriser la prospérité commune, consolider le développement local et régional, et la gouvernance des territoires. Elle renforce les capacités des autorités locales et régionales à assumer les compétences de la décentralisation croissante dans les différentes entités infra-étatiques. La coopération décentralisée rentre dans le champ de l'aide publique au développement. Elle est définie par la législation des Etats et les organisations internationales.

C'est ainsi que la communauté européenne a depuis 1989 consacré d'abord l'expression de « coopération décentralisée pour le développement » dans les accords de Lomé IV¹¹⁶, de ce fait il y a eu une reconnaissance juridique de cette pratique par les Etats signataires dont le Mali de ces accords de partenariats qui redéfinissaient le rôle de l'Etat et des autres acteurs

¹¹³ VION(Antoine) et NEGRIER(Emmanuel), la coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique, CEPEL Montpellier Contribution à l'atelier les nouvelles formes de la diplomatie, Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002

¹¹⁴ VERBRAEKEN (E) , le cadre juridique de la coopération , RTD Com, 1995, p.39

¹¹⁵ La notion de jumelage est né au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale en 1951 avec la création de l'association du monde de bilingue.

¹¹⁶ Accord de coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique-Caraïbes Pacifique (ACP) en 1989 à Lomé au Togo.

(collectivités territoriales, société civile, secteur privé, etc..) dans la gestion des affaires publiques.

Mais, il est à signaler que cette coopération décentralisée est confrontée à un problème de définition. Au niveau de la doctrine, deux écoles s'affrontent à savoir le courant Anglo-saxon ou extensif et celui du courant Français ou restrictif. Selon Ada Bekkouche et Bernard Gallet, dans l'action extérieure des acteurs infra-étatiques en matière de relations internationales se distinguent dans leur contenu et dans la qualité de l'agent qui l'a conduit¹¹⁷. La conception qu'on peut qualifier d'extensive, accorde la qualité d'agents de coopération décentralisée à tous les acteurs infra-étatiques, c'est-à-dire toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées. Il peut s'agir des acteurs infra-étatiques ou autorités territoriales, que de chambres consulaires ou de métiers, d'universités, de centres de recherche, d'associations, d'ONG, etc.

Dans cette conception, les associations et organisations de solidarité internationale jouent un rôle important dans les relations de l'émergence des acteurs infra-étatiques dans le cadre de la coopération. Ainsi, pour cette conception, la coopération décentralisée comprend toute action internationale mise en œuvre par les acteurs infra-étatiques. Selon l'UE, on entend par coopération décentralisée tout programme conçu et mis en œuvre dans le pays du Sud ou de l'Est par un acteur de la société civile : ONG, coopérative agricole, groupement féminin, syndicat¹¹⁸, etc. Cette conception vise à intégrer les acteurs non gouvernementaux dans le développement local et régional. En outre elle considère pour sa part, que l'action extérieure des collectivités territoriales, doit être entendue dans une conception large comprenant tous les acteurs de terrain¹¹⁹. Cette définition appelle plusieurs précisions¹²⁰.

En revanche, la conception que l'on peut qualifier de restrictive accorde la qualité et le statut d'agents de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales, car on considère qu'il s'agit de relations décentralisées au sens étroit de

¹¹⁷ BEKKOUCHE(Ada), et Gallet (Bernard) . , « Coopération décentralisée : L'émergence des collectivités et autorités territoriales, sur la scène internationale », Annuaire français des relations internationales, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.376.392, cité par Ousmane Sall dans son mémoire de Master en Relations internationales, les échanges entre collectivités décentralisées d'Afrique Subsaharienne et de l'Union européenne : Une réussite si la condition de la réciprocité est respectée, 2005, p.44

¹¹⁸ V .CUF CONCOD, Manuel de Formation des acteurs de la CD, V . CUF, CONACOD, 2003, p5 .

¹¹⁹ 4 Règlement (CE) n°625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée.

¹¹⁹ L1115-2 et L1115-4 du CGCT en France

¹²⁰ COMBEAU(Pascal), « Coopération décentralisée », juriscasseur collectivités territoriales, Fasc. 60, octobre 2010, p1-36.

l'expression. Les acteurs de la coopération, dans ce cadre, sont les acteurs infra-étatiques et leurs groupements. Ainsi, toute entité, disposant d'une assemblée élue au suffrage universel, peut mener des actions de coopération décentralisée. Ce sont donc les autorités décentralisées élues qui ont par excellence le statut d'agents de la coopération décentralisée. Toutes les entités qui ne relèvent pas de cette catégorie d'institutions et qui ont des relations avec des organismes étrangers, font de la coopération non gouvernementale. La doctrine française et la pratique des autres Etats comme le nôtre en la matière ont tendance à privilégier cette conception.

Au regard de cette analyse, nous pouvons dire que les deux écoles de la coopération décentralisée sont complémentaires dès lors que, les acteurs infra-étatiques et les autres acteurs non gouvernementaux s'échangent, au sud comme du Nord sur les actions de développement qui prennent en compte le souci des bénéficiaires.

Le concept de la coopération décentralisée et sa signification concrète au Mali est la manifestation de la volonté d'une collectivité territoriale malienne d'établir des relations de coopération avec une collectivité sur le territoire malien ou avec une collectivité d'un Etat étranger¹²¹. Selon l'article 47 du décret n° 2015 -848, la convention de coopération décentralisée est un acte juridique par lequel deux ou plusieurs collectivités territoriales ou leurs groupements établissent des liens de coopération ou de partenariat¹²². Ces relations peuvent aller du simple échange culturel à l'établissement d'une convention de partenariat dans le domaine social, économique et culturel. Il s'agit donc d'une relation à double sens qui doit se fonder sur la liberté, l'égalité et la démocratie. Cette définition est confirmée par Franck Petit Ville. Selon lui, la coopération décentralisée désigne toutes les opérations de coopération mises en œuvre directement ou sous leur impulsion ou avec leur soutien par les collectivités territoriales¹²³. Pour Delphine Burriez, l'action extérieure, autrefois « coopération décentralisée »¹²⁴, est définie comme l'action qui « associe des collectivités françaises et

¹²¹ Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016

¹²² Art 47 du décret n°2015-848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

¹²³ Petite ville (Franck)), la coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord –sud, Paris, Harmattan, p. 286

¹²⁴ La coopération décentralisée est définie comme « l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises, d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles »(circ., 20 avr 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements). Aujourd'hui, la coopération décentralisée fait partie intégrante de l'action extérieure, en tant qu'action extérieure « contractualisée entre autorités locales partenaires ». Nous verrons en effet que l'action extérieure s'étend au-delà de l'instrument conventionnel. A noter toutefois que la notion d' « action

étrangères pour mener des projets de coopération dans les domaines de la culture, du climat, du développement urbain et rural durables, de l'éducation, de la jeunesse et du développement économique »¹²⁵.

En tant que concept, elle désigne au Burkina-Faso l'ensemble des relations non gouvernementales qui unissent des collectivités, des associations, des institutions et des structures non gouvernementales du Nord et du Sud dans des actions Nord/Sud ou Sud/Sud¹²⁶. Pour Hubert Perrot, la coopération décentralisée peut être définie comme « la forme la plus répandue de l'action extérieure des collectivités locales. Yves Delahaye la définit comme des relations extérieures ou des actions extérieures que les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre dans les domaines de leurs compétences¹²⁷.

Lorsque les acteurs infra-étatiques agissent par-delà la frontière nous sommes dans le cadre d'une coopération transfrontière. Toutefois ce terme employé par Nicolas Levrat¹²⁸ mérite cependant d'être affiné car il ne signifie pas le passage de la frontière par tous les partenaires engagés dans une même action de coopération mais le fait que des projets soient menés par des collectivités territoriales de nationalités différentes¹²⁹ et qu'elles peuvent être amenées à franchir la frontière et soumises à un droit étranger voire supporter une gestion régie uniquement par un droit étranger.

Mais ce terme de coopération décentralisée désignerait, au regard des conventions liant la collectivité malienne à un partenaire clairement identifié, l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun.

C'est pourquoi le choix se basera ici sur une définition *lato sensu*. La coopération décentralisée désignera toute forme de relation, de collaboration ou d'actions entre les collectivités territoriales maliennes et étrangères. Elle peut se manifester aussi sur le plan

extérieure des collectivités locales » est apparue en premier, dans le titre donné au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 (sur ce point, v. CE, sect. Rapport et études, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales : étude adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 7 juillet 2005, 2006. La documentation française, p.9). Cité par Delphine Burriez, « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271.

¹²⁵ Site internet France Diplomatie. www.diplomatie.gouv.fr.

¹²⁶ Art. 122, 123, 127 et 128 du code général des collectivités territoriales du Burkina du 21 décembre 2005.

¹²⁷ DELAHAYE (Yves), « Une nouvelle forme de coopération : la coopération décentralisée », in « Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, colloque international 15 et 16 décembre 1988 », Economica 1989, pp.41-53, cité par César Noizet, coopération décentralisée et le développement local, l'Harmattan, 2003, p.9

¹²⁸ Levrat (Nicolas), Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, P.U.F, 1994, p.3

¹²⁹ NOIZET (César), coopération décentralisée et le développement local, l'Harmattan, 2003, p.10

juridique, par la simple conclusion d'une convention entre collectivités territoriales d'Etats différents. Considérée comme théorie de la relation internationale, elle définit un nouveau code de vie des collectivités territoriales. Ce faisant, elle sanctionne certaines attitudes et encourage d'autres¹³⁰. Elle modifie le paysage juridique de la relation des collectivités territoriales. Ce qui nous amène à réfléchir sur le régime des obligations contractuelles en droit administratif.

CONCLUSION DU CHAPITRE PRÉLIMINAIRE :

L'étude de ces différentes formes de coopération nous a permis de connaître l'action extérieure des collectivités territoriales maliennes. La coopération décentralisée au Mali prend en compte toutes les actions extérieures effectuées par les collectivités territoriales. Cette expression est confirmée par une grande partie de la doctrine. L'ensemble de cette action extérieure des collectivités territoriales, jumelage, coopération transfrontalière, coopération interrégionale et transfrontière, est regroupé sous les termes de coopération décentralisée¹³¹.

Nous avons constaté que les acteurs de la coopération décentralisée n'ont pas les mêmes compétences que ceux des coopérations étatiques bilatérales ; multilatérales ou coopérations non gouvernementales. Chaque ensemble d'acteurs a une légitimité spécifique, mais les zones de recoupement et de confrontation de leurs politiques de développement sont multiples. Le renforcement de la coopération décentralisée doit donc se défier du risque de cloisonnement entre les différentes formes de coopération.

Notre recherche s'appesantira sur la coopération décentralisée qui prendra en compte la coopération transfrontalière ou transnationale, transfrontière, et interrégionale à l'exception de la coopération inter collectivités qui est pratiquée entre les collectivités territoriales maliennes. Nous emploierons aussi les termes acteurs infra-étatiques ou collectivités territoriales infra-étatiques pour désigner souvent les collectivités territoriales. Ce travail nous permettra évidemment de découvrir le régime juridique dans la perspective d'analyser le droit administratif local à caractère international.

¹³⁰ SAYAH (Jamil), op, cit., p.1.

¹³¹ PERROT(Hubert), Les nouvelles étapes de la coopération décentralisée, rapport d'activité 1991-1992 du Délégué, Ministère des affaires étrangères, nov 1992, ; BOINVILLIERS (Iris), coopération décentralisée, Acteurs, pratiques, procédures, Paris : ministères des affaires étrangères/ Les éditions du GRET, 1996, p.297-307

PREMIÈRE PARTIE : DE L'ÉLABORATION DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Tout au long du parcours et de l'évolution du statut juridique de la coopération décentralisée, aussi bien au Mali qu'à l'étranger, on ne peut faire le constat que le droit des collectivités territoriales en général et de la coopération internationale en particulier a souvent suivi les faits qui « empruntent largement à l'histoire ¹³² ». Ces évolutions ont été concomitantes avec le processus de la décentralisation car le parcours de la coopération décentralisée s'en est trouvé très lié : « La coopération décentralisée est inscrite dans le contexte historique du mouvement général de décentralisation » qui « consiste, pour une partie des pays en voie de développement, un effet différé de la décolonisation ¹³³ ».

Selon la logique Westphalienne de l'Etat ¹³⁴ universalisé, toute « coopération ¹³⁵ », se devait s'effectuer selon des processus souverains, conformément aux procédures et protocoles diplomatiques, conventionnellement inscrits dans les codes interétatiques des « relations internationales » traditionnelles, consignés dans les instances intergouvernementales, administrativement rattachés aux « affaires étrangères » des Etats, juridiquement régis par le droit et les juridictions internationales.

L'action décentralisée, en devenant un lieu essentiel de mise en œuvre des politiques publiques de développement est l'objet d'un droit de plus en plus précis qui régit à la fois le champ des compétences, les mécanismes de mise en œuvre de l'action, tandis que la dimension financière devient un enjeu majeur des modes d'intervention publique.

¹³². DOMENACH (M) et BREMOND (C), « Droit des collectivités territoriales » éditeur : PU de Grenoble, 2007, 3^{ème} éd, Introduction

¹³³ LAYE (PIERRE), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2005, p.19

¹³⁴ Les traités de Westphalie (1648), ayant mis fin à la guerre de trente ans qui opposa l'empire de Habsbourg à la France et son allié la Suède, posaient quatre principes fondamentaux :

- La souveraineté absolue de l'Etat-nation, et le droit fondamental à l'autodétermination politique
- l'égalité juridique entre les Etats –nations. Le plus petit Etat est, de ce fait, égal au plus grand, quelle que soit sa faiblesse ou sa force, sa richesse ou sa pauvreté.
- Le respect des traités, et l'émergence d'un droit international contraignant.
- La non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats ;

¹³⁵ En principe, la notion de coopération internationale désigne les opérations de transfert avec l'extérieur (en espèce ou en nature), qu'elles soient d'origine : non gouvernementale (ONG), bilatérale (d'un pays à un autre) , multilatérale (plusieurs Etats organisés vers un autre pays) et, depuis 1992 en France , une coopération décentralisée (de collectivités territoriales à collectivités territoriales). cité par KARZAZI MOHCINE dans sa thèse sur la « la coopération décentralisée Franco-marocaine : entre coopération au développement et diplomatie d'influence », p.127

Les textes législatifs et réglementaires régissant la réforme de la décentralisation au Mali confèrent aux collectivités territoriales le statut de la personnalité juridique et une autonomie financière consacrant ainsi le droit à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement local et régional dans le respect de la réglementation en vigueur. A cet effet, nous pouvons dire que la liberté des collectivités territoriales est conditionnée par une autorisation du droit interne et du droit international. Conscient de l'importance et de l'enjeu de la coopération décentralisée, le législateur malien a voté la loi 93-008 du 11 février 1993 modifiée par la loi n°2017-052 qui était susceptible de clarifier la compétence, cependant il reste toujours imprécis au niveau de la classification des accords. Cela nous amène à découvrir dans un premier temps les **fondements juridiques des parties aux accords de coopération décentralisée (Titre 1)** qui nous permettront d'aborder entre autres la part du droit interne et du droit international ainsi que les lignes directrices de la coopération décentralisée et dans un second temps **la classification de ces accords (Titre 2)** dont il sera question des procédures de conclusion des accords et leurs places dans les deux ordres de droit.

TITRE 1: DES FONDEMENTS JURIDIQUES DES PARTIES AUX ACCORDS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Dans un premier temps, l'action extérieure des collectivités territoriales s'est développée sans texte, ce qui lui a sans doute permis de prendre une extension rapide¹³⁶. Comme l'écrit très justement Gérard Conac « la Francophonie se traduit de manière très pragmatique. Dans ses avancées, la pratique précède souvent l'institutionnel et le juridique ». C'est le cas aussi de la coopération décentralisée, c'est-à-dire le développement des relations extérieures des collectivités territoriales ont précédé le droit qui réservait la politique extérieure à l'Etat, et celui-ci a fini par céder en modifiant la norme mais, pas totalement¹³⁷.

Au Mali comme ailleurs, la diplomatie relève de l'Etat central. C'est une compétence régaliennne de l'Etat. Confirmé par Arnaud Cabanes et Alexia Robbes, selon eux, la coopération décentralisée a eu du mal à s'imposer aux Etats traditionnellement soucieux de préserver leurs compétences et de protéger toute atteinte à l'exercice de leur souveraineté nationale¹³⁸. Mais il aura fallu beaucoup de patience, de prudence et de volonté politique pour que l'idée d'une coopération internationale, autre que celle de l'acteur étatique, fasse son

¹³⁶A l'évidence, là n'est pas, la seule explication au développement de la coopération décentralisée. Quatre facteurs ont sans doute joué un aussi grand rôle que l'absence de toute contrainte juridique :

-les initiatives des institutions communautaires et les conséquences de l'intégration européenne.

-le pouvoir d'initiative ouvert par la décentralisation aux élus locaux.

-les déséquilibres économiques entre régions contigües (pour une analyse économique de la nécessité, des bienfaits mais aussi des coûts de la coopération décentralisée, cf . Werner et D. Snigout, « la coopération transfrontalière de proximité, un enjeu majeur de développement » et G.Fomerand « coopération internationale décentralisée et évaluation financière des projets de développement urbain dans l'espace francophone » in revue française de finances publiques, n° 34, 1991, « finances locales et coopération territoriale » rapport présenté par M. Jean Billet au Conseil économique et social, « les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques », Brochure JO, n°4196, avril 1992. Numéro des cahiers du laboratoire d'études et de recherches appliquées en sciences sociales de l'IUT de Toulouse sur l'économie transfrontalière 1991, G. Wakermann « Belfor, colmar, mulhouse...(un espace transfrontalier) » NED, La DF, n°4824, 1986).

-la gestion de l'environnement de part et d'autre des frontières (c'est cette question d'ailleurs qui a motivé les réflexions de l'OCDE sur la coopération transfrontalière voir OCDE « aspect juridique de la pollution transfrontalière », 1997, avec deux contributions à ôter celle de J.M .Woehrling, p.18-24 et celle de J.M .Bischoff, p.132-150). cité par Yves Claisse, le droit de la coopération décentralisée, L.G.D.J, Paris, 1994, p.7

¹³⁷ CONAC (Gérard) : rapport introductif in coopération décentralisée et coopération multilatérale Francophone, Paris, Economica, 1989, p33, cité Mayacine Diagne, op, cit, p.193

¹³⁸ CABANES(Arnaud) , ROBBES(Alexia), « La coopération décentralisée : Comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », AJDA, 2003, p.593.

chemin.

C'est ainsi les premiers jumelages qui restent aujourd'hui la plus visible et plus développée en matière de coopération décentralisée, se sont noués en l'absence de tout un cadre juridique ad hoc, par le biais d'initiatives spontanées¹³⁹. A ce sujet, Arnauld Noury estime que le droit a évolué dans un désordre traduisant l'absence de réflexion globale des pouvoirs publics et leurs hésitations devant l'ampleur des accommodements susceptibles d'être apportés à des principes juridiques séculaires cantonnant les collectivités territoriales dans un cadre strictement national¹⁴⁰. C'est en 1993, que la loi n°008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, a pu poser les jalons de la coopération décentralisée au Mali. Pour en savoir plus sur la réglementation de la coopération décentralisée des acteurs infra étatiques, nous tenterons de démontrer **les tentatives d'encadrement juridique de la coopération décentralisée d'une part (Chapitre I) et d'autre part les lignes directrices de la coopération décentralisée (Chapitre II).**

¹³⁹ LAYE(Pierre) , La coopération décentralisée des collectivités territoriales , Dossier d'experts, territorial éditions , 2015, p .63

¹⁴⁰ NOURY(Arnauld) , « Les instruments intentionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, 2007, n°20, p.1-14.

CHAPITRE 1: DES TENTATIVES D'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Dans le souci d'approfondir cette réflexion, il convient de se pencher sur les normes internes avant d'aborder les normes internationales pour la réglementation de cette compétence. En effet, le développement de la mise en œuvre de la coopération décentralisée ne peut se faire que dans le respect des normes. Si les collectivités territoriales revendiquent une liberté d'action dans les domaines relevant de leurs compétences, le principe de la libre administration des collectivités territoriales étant l'écho de la décentralisation¹⁴¹, le Président de la République, assisté du Gouvernement, doit maintenir l'unité de la République dans la décentralisation. La coopération décentralisée concerne ici les collectivités territoriales maliennes.

Les fondements de la coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires ne doivent pas être recherchés seulement dans l'ordre juridique interne mais aussi dans l'ordre juridique international. Pour un meilleur éclaircissement sur ce droit administratif local nous évoquerons tout d'abord la tentative d'autorisation par le droit interne (**section 1**) ensuite nous développerons la tentative d'autorisation par le droit international (**section 2**).

SECTION 1 : UNE TENTATIVE D'AUTORISATION PAR LE DROIT INTERNE

La prise en compte de la coopération décentralisée par le pouvoir central, en dépit des craintes qui subsistent, pose inévitablement la question de l'exercice de la compétence internationale des acteurs infra-étatiques. On s'aperçoit qu'au regard du temps, la forte réticence du pouvoir central va s'estomper pour permettre au législateur d'admettre finalement, par la loi 93-008 modifiée, la possibilité pour les collectivités territoriales maliennes de finaliser dans les conventions, la rencontre de deux volontés locales maliennes et étrangères. Pour une précision de taille, nous développerons dans les lignes à suivre le cadre normatif malien sur la coopération décentralisée (**paragraphe 1**) et les instruments juridiques des collectivités étrangères partenaires (**paragraphe 2**)

Paragraphe 1 : De l'action extérieure des acteurs infra-étatiques maliens : un cadre normatif minoré

¹⁴¹Christian (Atelier) « l'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », R.D.P. 1981, p.607

En 1993 au Mali, on peut dire que la coopération décentralisée va bénéficier enfin d'un cadre législatif. Pour connaître davantage cette coopération légalisée au profit des collectivités territoriales dans les relations internationales, il importe donc de présenter la reconnaissance subsidiaire de la compétence d'une part (A) et les institutions qui l'animent d'autre part(B).

A- Une reconnaissance subsidiaire par le droit positif malien

Le cadre juridique s'appuie fondamentalement sur les textes constitutionnel et légal. A cet effet, il serait utile d'analyser la norme suprême(1) et les textes législatifs en la matière(2).

1. Cadre constitutionnel

La constitution du Mali étant la norme suprême dans l'ordre interne a prévu dans son article 98 le principe de la libre administration qui pose les jalons des compétences reconnues aux collectivités territoriales maliennes¹⁴². Pour Jean Claude Douence, la libre administration confère aux collectivités territoriales la capacité juridique dont elles disposent dans l'exercice de leurs activités juridiques, de leurs fonctions légales¹⁴³. Principe de valeur constitutionnelle, la libre administration s'impose comme une règle de compétence dont les principes fondamentaux sont déterminés par la loi¹⁴⁴. Elle est la capacité pour les collectivités territoriales à gérer les affaires relevant de leurs compétences par un conseil élu avec un budget propre.

Pour Pierre Muller les lois de décentralisation avaient deux objectifs majeurs, « il s'agissait d'abord de libérer les collectivités territoriales de la tutelle de l'Etat et en second lieu, il fallait procéder à une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, de façon à décharger l'administration de certaines tâches et à la rapprocher de l'utilisateur¹⁴⁵». La constitution de 1992 reconnaît la libre administration des collectivités territoriales ainsi que les principes de la participation et de la bonne gouvernance.

La question du principe de libre administration des collectivités territoriales est une question à la fois ardente et actuelle. Certains auteurs estiment que l'application du principe fait peur à l'administration centrale dans la mesure où elle va bouleverser « tout

¹⁴² Art 98 de la constitution du 25 février 1992

¹⁴³ DOUENCE (Jean –Claude), op.Cit, p. 63-16.

¹⁴⁴ BECET (Jean –Marie), Les institutions administratives, Economica , 2^{ème} éd., 1987 p. 189 et suiv.

¹⁴⁵ MULLER (Pierre), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », R.F .sciences politiques, 1993, p.292

le fonctionnement de l'administration d'Etat, puisque à chaque niveau de l'organisation territoriale, ce sont des élus qui vont se substituer en tant que tels au préfet¹⁴⁶ ».

C'est sous la troisième République, que le titre XI de la Constitution du 25 février 1992 confère les réels pouvoirs aux collectivités territoriales tout en reconnaissant leur vocation à gérer les affaires locales, et notamment, avec l'installation en 1999 des conseillers municipaux, s'opère réellement la réforme des collectivités territoriales qui donnera tout son sens à ces dispositions constitutionnelles que le constituant de 1992 avait quasiment reprises à son compte. André Roux et Christian Autexier reconnaissent à juste titre que c'est ce qui explique l'utilisation fréquente dans le droit positif, de l'expression « droit constitutionnel local »¹⁴⁷. Les collectivités territoriales ont donc vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui lui ont été transférées.

La constitution du 25 février 1992 n'approfondit pas les prérogatives des collectivités territoriales maliennes et les arrêts de la cour constitutionnelle aussi n'en font pas la promotion. La constitution ne liste pas aussi les collectivités territoriales. C'est l'article 1^{er} de la loi n°2017-052 qui dispose que « dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, le District de Bamako, les cercles, les communes urbaines et les communes rurales. Et ils bénéficient de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹⁴⁸ ».

C'est seul un arrêt de la cour Constitutionnelle a fait recours récemment au respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales maliennes. Il s'agit l'arrêt n°2016-05/ CC du 05 mai 2016¹⁴⁹. Dans cette affaire l'opposition malienne

¹⁴⁶BOURDON(Jacques), PONTIER(Jean-Marie), RICCI (Jean-Claude), Droit des collectivités locales : 2e éd., PUF, 1998, coll. Thémis, p. 30

¹⁴⁷ ROUX(André), Droit constitutionnel local : 2e éd., Economica, 1995, p. 9 et suiv. Voir aussi AUTEXIER(Christian), « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », RDP, 1981, p. 605.

¹⁴⁸ Article 1^{er} de la loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales

¹⁴⁹ Arrêt n°2016-05/CC du 05 mai 2016, rendu par la Cour Constitutionnelle du Mali. Cette affaire opposait l'opposition malienne et le gouvernement qui avait pris un décret n°2016/ P-RM fixant les modalités de mise en place des autorités transitoires dans les collectivités territoriales. L'opposition estimait que les articles 70 et 73 de la constitution ont été violés par ladite loi pour non-respect de la délimitation du domaine de la loi et de celui du règlement. Base de cette saisine était due par le décret 2016 pris en conformité avec loi 2016 portant code des collectivités territoriales, qui instituait les autorités intérimaires. Le juge constitutionnel malien étant juge du « bloc de constitutionnalité » et non un « juge du bloc de légalité » a été saisi. Elle a déclaré conforme la loi 2016 à la Constitution tout en réaffirmant le respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

a saisi la cour constitutionnelle pour la non-conformité de la loi N°2016-11 AN-RM portant code des collectivités territoriales ¹⁵⁰qui prévoyait la mise en place des autorités intérimaires prévues dans l'accord issu du processus de paix signé au Mali en mai et juin 2015 entre les autorités de la République et les rebelles. Le requérant estimait que le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales avait été violé par ladite loi. La cour constitutionnelle a rejeté la requête au motif que la loi ne viole pas le principe constitutionnel en se fondant sur les argumentations suivantes :

Elle a estimé que l'article 86 est libellé comme suit : « lorsque le conseil de cercle ne peut être reconstitué ou n'est plus fonctionnel pour quelques causes que ce soit, une autorité intérimaire est mise en place sur rapport du représentant de l'Etat dans la région dans les 15 jours pour remplir les fonctions pendant six mois¹⁵¹.. ».

Elle ajoute encore que l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger prévoit « la mise en place, le cas échéant et au plus tard trois mois après la signature de l'accord, des autorités chargées de l'administration des communes, cercles et régions du Nord durant la période intérimaire. Leurs désignations, compétences et modalités de leur fonctionnement seront fixées de manière consensuelle par les parties », que cet accord, signé sous l'égide de la médiation internationale par le gouvernement et les groupes armés opérant au Nord du Mali, constitue un acte consensuel qui engage l'Etat. Et que le gouvernement l'a signé dans une période exceptionnelle en vue de juguler une situation anormale née et en se fondant sur les responsabilités constitutionnelles du Président de la République¹⁵². Suite à son analyse, elle a déclaré conforme la loi 2016 portant code des collectivités territoriales.

Partant du commentaire de la cour constitutionnelle, on peut dire qu'elle a contribué au renforcement de la base juridique des collectivités territoriales. Mais en dehors de cette fameuse intervention, sa contribution demeure insignifiante. Alors que son rôle pourrait donner un contenu riche de cette liberté. Ils pourraient aussi faciliter l'interprétation, la précision des différentes habilitations législatives en la matière. Cette inaction continue de rendre au principe de libre administration son caractère imprécis. Pourtant, pour Louis

¹⁵⁰ Art 11, 86,152 de la loi 2016-11/AN-RM, portant modification de la loi N°2012 du 7 février 2012, modifiée par la loi N°2014-052 du 14 octobre 2014, portant code des collectivités territoriales.

¹⁵¹ Art 86 de la loi précitée

¹⁵² Art 29 de la constitution du 25 février 1992

Favoreu, le rôle du juge constitutionnel à ce niveau est plus important¹⁵³.

Cette liberté constitutionnelle souvent présentée comme la modalité de l'administration territoriale rend compte de la dimension administrative de la décentralisation malienne, en dépit de sa signification politique, mise en exergue par l'existence d'élections politiques pour la désignation des organes¹⁵⁴.

Aux termes des articles 29 et 53, la constitution partage les attributions entre le Président de la République et le gouvernement qui ont en charge conjointement le domaine des actions extérieures, avec les personnes morales de droit public étranger entrant dans le champ de la politique étrangère de la nation. En se basant sur l'article 98 de la constitution qui prévoit la libre administration des collectivités territoriales, nous pouvons dire que les jalons de cette nouvelle compétence des acteurs infra-étatiques ont été posés. A ce sujet, Mayacine Diagne considère que le principe de libre administration constitue le socle, le fondement du domaine d'action des collectivités locales¹⁵⁵. Considéré comme tel, il doit être respecté par le législateur. Pour Robert Lafore¹⁵⁶ et Christian Autexier¹⁵⁷, la coopération internationale doit être considérée comme l'expression de la libre administration des collectivités territoriales. Il revient aussi sur les liens entre la libre administration et la compétence internationale dans un article sur la « licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux¹⁵⁸ ».

Il est à signaler qu'aucun article de la constitution du 25 février 1992 ne mentionne la possibilité pour les collectivités territoriales de mener des actions à l'extérieur. Car le principe de souveraineté et d'unité de l'Etat interdit donc aux collectivités territoriales de mener une action extérieure¹⁵⁹. Car cette liberté ne signifie pas l'indépendance des collectivités territoriales maliennes. Selon Portelli, la libre administration dont bénéficient les collectivités territoriales n'est pas l'équivalent du libre gouvernement, mais exprime bien l'autonomie

¹⁵³ FAVOREU (Louis), « Les collectivités locales, matière de plus en plus législative, chronique de jurisprudence du conseil constitutionnel », RDP 1976, p. 225 à propos de la longue et importante décision 75-84L du 19 novembre 1975 : Rec. p. 35 ; cahier CFPC, n°1, septembre 1977, p. 105.

¹⁵⁴ FAVOREU (Louis), la problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales, RFDA1990, p.400.R .CHAPUS, op, cit, p.220

¹⁵⁵ DIAGNE (Mayacine), op. cit., p. 23.

¹⁵⁶ LAFORE (R) , « l'action à l'étranger des collectivités locales » revue de droit, 1988, p.1988, 797-798

¹⁵⁷ AUTEXIER (Christian), « l'action extérieure des régions, Cahiers juridiques franco-allemand » n°4, 1984

¹⁵⁸ AUTEXIER (Christian), La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, dans le colloque de Reims, coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone sous la direction de G.CANAC, CH.DESOUCHES, J-C NEMERY..Paris, Economica, 1989, P.245

¹⁵⁹ CF infra Robert Lafore, « l'action à l'étranger des collectivités territoriales », p .775

locale¹⁶⁰.Le caractère d'indivisibilité et d'unité est garanti par la même norme fondamentale¹⁶¹.

La réticence des Etats, du fait qu'ils cherchent à conserver le monopole de la personnalité juridique internationale, ne doit pas freiner la volonté des acteurs infra-étatiques d'obtenir un cadre d'intervention sur la scène internationale. Loin de rester marginal, le mouvement se propageait, on y a donc vu une atteinte au principe de l'exclusivité de l'acteur étatique dans le domaine de la politique étrangère. Cette observation a conduit Marie Claude Smouts à poser la question suivante : « que reste-t-il de la politique étrangère ? » Elle fait remarquer que pendant très longtemps « la vie internationale avait été confondue abusivement avec les relations interétatiques, et la politique étrangère avec la politique diplomatique ¹⁶²».La perte du monopole étatique de l'action internationale n'est pas seulement constatée en France mais aussi ailleurs¹⁶³.Malménée par la multiplication des acteurs non gouvernementaux et l'effervescence des flux transnationaux, les relations extérieures semblent également se banaliser.

Il faut établir un *distinguo* entre la diplomatie, qui demeure une attribution par principe exclusivement régaliennne, et la coopération décentralisée, où l'Etat et les acteurs infra-étatiques trouvent leur compte, sans omettre de préciser que la limite de l'action internationale locale réside dans l'homogénéité de la politique extérieure malienne. L'Etat joue dès lors un rôle prééminent en matière de coopération internationale, et non plus un rôle exclusif¹⁶⁴.

Après l'analyse de l'article 98, nous avons constaté que ce dernier n'autorise pas, et n'interdit pas aussi les conventions de coopération décentralisée entre les acteurs infra-étatiques. Cela nous donne l'impression que cet article autorise de manière tacite les collectivités territoriales maliennes à tisser des relations extérieures. D'ailleurs la Constitution a renvoyé la détermination du contenu de ce principe au législateur que nous tenterons de découvrir.

2. Cadre législatif

¹⁶⁰ Les collectivités locales françaises aspirent moins à s'administrer qu'à gouverner. V.H.Portelli, l'organisation territoriale : de la « réforme » aux évolutions constitutionnelles, Les cahiers de l'institut de la Décentralisation, n°5, juin 2001, 48 P

¹⁶¹Art 25 de la Constitution de 1992

¹⁶²SMOUTS (Marie -Claude). Que reste-t-il de la politique étrangère ? in la politique étrangère aujourd'hui, Pouvoir n°38, 1999, 183 P(V pp.5-15).

¹⁶³V .F , Von Nordenskjeld, La prophétie de Nesselrode. Réflexion sur l'avenir du métier, p.41-47, cité par P. Chicot, op, cit , p.43

¹⁶⁴CHICOT (Pierre-Yves), op.cit., p.23

L'encadrement de la coopération décentralisée est assuré par le droit administratif local. Par exemple aux termes de l'article 311 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017, « la solidarité internationale et la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et entre celles-ci et leurs homologues étrangères sont mises en œuvre conformément aux textes en vigueur ¹⁶⁵ ». Cette disposition est complétée par l'article 25 de la loi n°2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, « les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de syndicat regroupant deux ou plusieurs collectivités territoriales sous le contrôle de l'Etat. Elles peuvent également entreprendre des actions de coopération avec leurs homologues des pays étrangers sous le contrôle de l'Etat dans le cadre de la coopération décentralisée et de la coopération transfrontalière ¹⁶⁶ ». Les relations entre collectivités territoriales sont bâties au tour de deux modalités : le syndicat et les conventions. Ensuite l'article 20 du même texte de loi clarifie encore la nature de cette coopération en précisant qu'« aucune collectivité ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité » ; donc, il n'y a pas de relation de subordination hiérarchique entre régions, cercles et communes, principe qui doit être de rigueur dans ses initiatives de coopérations (il s'agit d'échelon administratif de compétences différentes, mais chacun est totalement responsable dans son domaine de compétence).

Les acteurs infra-étatiques s'administrent librement dans les conditions prévues par les lois de la république ¹⁶⁷ et peuvent intervenir non seulement dans leurs propres domaines de compétence mais également à chaque fois que l'intérêt public local l'exigera. La notion d'intérêt public local dans le principe de la libre administration peut donc fournir une base juridique à une intervention extérieure des acteurs infra-étatiques ou de leurs groupements.

Si les collectivités territoriales ne peuvent prendre part à l'élaboration et à la signature d'un accord international ou participer à des relations diplomatiques, la Constitution ne leur interdit pas de négocier des accords portant sur des intérêts locaux dans le cadre de relations relevant de la coopération décentralisée ¹⁶⁸. L'action extérieure des acteurs infra-étatiques ne peut donc porter que sur des matières relevant de la compétence *ratione materiae*, cette limite découlant de la définition de la coopération internationale des collectivités territoriales comme

¹⁶⁵ Art 311 de la loi n°2017-051 portant code des collectivités territoriales.

¹⁶⁶ Art 25 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales.

¹⁶⁷ Art 97 et art 98 de la Constitution du 25 février 1992

¹⁶⁸ CF infra Jean-Marie Woehring, « Problèmes juridiques de la coopération entre autorités et collectivités régionales et locales de régions frontières contigües », p.25

expression de la libre administration. Mais la libre administration n'interdit pas que certaines compétences soient partagées entre les différents niveaux des acteurs infra-étatiques et l'acteur étatique. Selon le mécanisme que Charles Einsenman qualifie la « semi-décentralisation¹⁶⁹ ». C'est ainsi que Christian Autexier considère que les actions extérieures des collectivités locales sont une expression de la libre administration à la condition de concilier ce principe avec les compétences diplomatiques dévolues à l'Etat par la Constitution au moyen de la notion de compétences conjointes¹⁷⁰. Pour CesarNoizet, dans le cadre de la coopération décentralisée, les règles applicables sont au nombre de quatre, le respect de la libre administration, le sens de l'intérêt public qui doit inspirer les initiatives, le principe de spécialité qui impose aux collectivités d'agir dans le cadre de leurs compétences qui leur sont reconnues par la loi et l'information systématique du gouvernement au travers de ses représentants locaux¹⁷¹.

Il n'est nullement question dans une coopération avec une collectivité ou une autorité locale étrangère, particulièrement dans la coopération transfrontalière, d'imposer ses objectifs sur un territoire étranger mais au contraire d'établir une relation durable pour permettre le montage de projet d'intérêt commun avec les collectivités ou autorités locales étrangères dans le respect des lois internes de leur pays¹⁷². Les formes des actions extérieures des acteurs infra-étatiques étant très variées, chaque collectivité territoriale ou groupement dispose d'une certaine liberté pour entreprendre une action extérieure dans le but de satisfaire un besoin public local.

Un rappel de la législation première sur la coopération décentralisée dans le cadre de la grande loi de décentralisation du 11 février 1993 nous permettra de constater l'évolution de la législation malienne autorisant les collectivités territoriales à s'engager dans toutes les formes de coopération décentralisée.

En effet, les actions de coopération décentralisée ont été régies par l'article 27 de la loi 93. Devant l'apparent flou juridique et par crainte de la multiplication des contentieux devant les juridictions, le gouvernement malien a consacré la coopération décentralisée dans la loi

¹⁶⁹Einsenman (Charles), cours de droit administratif, tome I. L.G.D.J. 1982, p.272

¹⁷⁰AUTEXIER (Christian), « L'action extérieure des Régions » dans Cahiers juridiques Franco-allemand, n°4, Sarrebruck, C.E.J.F/Université 1984, p.49, cité par CesarNoizet, op ,cit ,p.36

¹⁷¹.NOIZET(Cesar), La coopération décentralisée et le développement local, l'Harmattan, 2003, p .30

¹⁷²DOUENCE (Jean -Claude) « la vocation générale des collectivités locales fondées sur l'intérêt public local », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, p.6042

2017 et le décret du 22 décembre 2015¹⁷³ déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales. Ces textes prévoient la légalité du principe des actions extérieures des collectivités territoriales et en définit le cadre juridique en autorisant expressément les collectivités territoriales et leurs groupements à conclure des conventions allant même jusqu'à les autoriser à utiliser des structures juridiques existantes pour mettre en place leurs actions de coopération décentralisée.

L'article 25 de la loi n°2017 clôt apparemment le débat sur l'aptitude pour ses collectivités territoriales à passer des conventions dans le cadre de la coopération décentralisée. L'Etat n'est plus le seul à signer des conventions internationales de coopération. Il est accompagné par les collectivités territoriales. Cette compétence est définitivement consacrée par le législateur sous réserve des limites posées par la constitution¹⁷⁴. Cela étant dit, il faut aussi reconnaître qu'en précisant que les collectivités territoriales ne peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée que « dans la limite de leurs compétences », le législateur laisse également entendre que la coopération décentralisée ne constitue qu'un nouveau mode d'exercice des compétences locales et en aucun cas une nouvelle compétence locale¹⁷⁵.

Les acteurs infra-étatiques sont de plus en plus visibles sur la scène internationale. Ils disposent aujourd'hui d'une compétence d'action pour mettre en œuvre ensemble des programmes de développement. Charles Joslin, ancien Secrétaire d'Etat à la coopération française déclarait à ce sujet « une collectivité territoriale peut faire beaucoup de chose en matière de coopération décentralisée et c'est cela qui est magnifique, ce qu'elle veut¹⁷⁶ ».

Mais pour éviter tout problème avec les entités centrales et décentralisées, le droit interne, à travers le droit administratif local a pu déterminer les compétences réservées aux acteurs infra-étatiques. Tout en écartant les collectivités territoriales en tant que sujet de droit international, le contenu de l'art. 27 et le décret de 2015 atténuent l'exclusivité de l'Etat en matière de relations extérieures¹⁷⁷. La liberté fondamentale des acteurs infra-étatiques en tant qu'acteurs se trouve de ce fait relativement renforcée par le travail du législateur. Mais il est à

¹⁷³ Décret n° 2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales

¹⁷⁴ NOIZET (César), op, cit, p.48

¹⁷⁵ AUTEXIER (Christian), « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) » RFDA, 1993, spéc, p.416.

¹⁷⁶ JOSLIN (Charles), Entretien publié par la Gazette des communes du 17 novembre 1997.

¹⁷⁷ L'art. 27 de la loi 93-008 du 11 février 1993, modifiée : « Les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération avec leurs homologues de pays étrangers sous le contrôle de l'Etat » Lois et décrets de la décentralisation au Mali, 5^{ème} éd., nov. 2003, p. 14.

signaler que beaucoup d'aspects juridiques restent à déterminer ce qui nous amène à dire que le rôle du législateur malien dans la sécurisation de la coopération décentralisée reste toujours subsidiaire.

Au regard de ce fondement, nous pouvons dire que la reconnaissance de la coopération décentralisée comprend une énumération des prérogatives que l'Etat entend laisser aux acteurs infra-étatiques dans leurs relations avec leurs homologues de pays étrangers. Les conventions de coopération concluent entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires, dans le cadre de ce que l'on appelle la coopération transfrontalière ou transfrontière, notamment la coopération Sud-Sud ou Nord-Sud, sont des accords infra-étatiques relevant du droit administratif local à caractère international dont le développement est lié aux revendications croissantes d'autonomie de la part des autorités décentralisées, pour tout ce qui touche les questions d'ordre local. Ainsi, la coopération décentralisée n'est pas, par nature, inconstitutionnelle ou illégale au regard du droit positif malien.

Malgré tous ces articles constitutionnel, législatif ou réglementaire, le cadre juridique de la coopération décentralisée des collectivités territoriales reste imparfait. Par exemple aucun article ne prévoit les procédures de conclusion de ces accords, ni la détermination de la juridiction compétente et de la loi applicable en cas de contentieux. Ce cadre normatif est complété par un cadre institutionnel(B).

B- Une reconnaissance institutionnelle de la coopération décentralisée

L'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée au Mali se traduit par l'existence des structures étatiques (1) mais aussi des structures décentralisées(2).

1. Des structures centrales

La vie internationale n'est plus comme au début du siècle dernier celle des seuls Etats souverains avec leur territoire strictement délimité par des frontières¹⁷⁸. Pour Serge Sur, les relations internationales interpellent non seulement les Etats mais aussi des institutions de plus en plus nombreuses, parmi lesquelles les collectivités territoriales qui se considèrent comme transnationales¹⁷⁹. Même si l'Etat demeure le principal pilier du droit international

¹⁷⁸ CHICOT (Pierre -Yve), op, cit , p.10

¹⁷⁹ FLORY (Maurice), Le couple Etat-territoire en droit international contemporain, in culture et conflits, l'harmattan, 1996, p.251-265

classique, force est de constater qu'il n'est plus actuellement le seul à communiquer et à coopérer avec l'extérieur¹⁸⁰. Cette thèse est soutenue par Jamil Sayah. Selon lui, parler d'acteurs de la coopération décentralisée revient déjà à affirmer que l'espace public international se nourrit désormais d'une diversité d'acteurs¹⁸¹. Au monopole étatique d'hier se substitue une pluralité d'intervenants qui recherchent une « humanité qui transcende les frontières stato-nationales¹⁸² », en brisant les souverainetés, les désacralisant et en parlant plus haut. Les acteurs étatiques cohabitent désormais avec l'existence d'autres acteurs ; l'Etat n'est plus le premier, ni le seul à faire émerger, formuler, mettre en œuvre et élaborer les politiques publiques¹⁸³.

Cependant l'Etat reste toujours un acteur de première importance de la coopération décentralisée à travers notamment une meilleure coordination d'action en matière de politique internationale¹⁸⁴ et une mission d'élaboration des éléments de la politique de coopération au développement, de la prospection des partenariats multilatéraux ainsi que la coordination, le suivi, le contrôle et l'évaluation de la mise en œuvre de cette politique¹⁸⁵.

¹⁸⁰ SUR(Serge), L'Etat entre l'éclatement et la mondialisation, *Revue Belge de droit international*, 1997/1, p.6

¹⁸¹ SAYAH (Jamil), « La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales », Lamy collections territoriales-responsabilité, 03-2006.

¹⁸² BERTRAND (Badie), *La diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, 2002, P 274.

¹⁸³ VINCENT (Lemieux), « L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir », Les presses de l'Université de Laval, 2001, p 4.

¹⁸⁴ L'ex-Direction Nationale de la Coopération Internationale a été éclatée en cinq Directions qui sont : la Direction des Organisations Internationales, créée par la loi n°2011-019 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 381 /P-RM du 22 juillet 2011; la Direction de la coopération multilatérale créée par la loi n°2011-020 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 382 /P-RM du 22 juillet 2011 ;la Direction Afrique créée par la loi n°2011-015 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 377 /P-RM du 22 juillet 2011 ;la Direction Europe créée par la loi n°2011-018 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 380 /P-RM du 22 juillet 2011 ;la Direction Amériques créée par la loi n°2011-017 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 379 /P-RM du 22 juillet 2011 ;la Direction Asie et Océanie créée par la loi n°2011-016 du 19 mai 2011 et organisée par le Décret n°2011- 378 /P-RM du 22 juillet 2011. Cité par Souleymane De, op, cit, p.80

¹⁸⁵ Art. 2, loi n°2011-020 du 19 mai 2011 portant création de la Direction de la coopération multilatérale liste ses prérogatives. A cet effet, elle est chargée de : conduire des études et recherches concourant à l'élaboration de cette politique ; promouvoir et assurer la coordination du dialogue politique et des partenariats avec les partenaires multilatéraux dans le cadre de leur contribution aux efforts de développement du Mali ; coordonner la mobilisation de l'Aide Publique au Développement des partenaires multilatéraux et la mise en œuvre des procédures administratives de conclusion, de signature, de ratification ou d'approbation des accords et conventions subséquents ; contribuer à la préparation de la participation du Mali aux négociations multilatérales sur les questions de coopération économique, financière et commerciale ; coordonner l'élaboration du rapport annuel sur l'Aide Publique au Développement du Mali. Cité par Souleymane De, op, cit, p.80

Au Mali, la coopération décentralisée est encadrée essentiellement par le **Haut Conseil des Collectivités** et le ministère de l'administration Territoriale et de la décentralisation. Pour le **Haut conseil des collectivités** (HCC), Institution de la République représentant des collectivités, a pour missions, d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional¹⁸⁶. Il peut faire des propositions au gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. A cela s'ajoute le **Conseil Economique Social et culturel** qui a compétence sur tous les aspects du développement économique, social et culturel¹⁸⁷.

En qui concerne le **ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation**, il est l'organe suprême des collectivités territoriales, chargé d'approuver les accords décentralisés. La principale structure en charge, rattachée, de la mise en œuvre et du suivi des conventions de partenariat entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger est la **Direction Générale des collectivités territoriales** (DGCT). En effet, la DGCT est chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale de décentralisation et de participer à sa mise en œuvre. Elle coordonne et contrôle aussi l'action des autorités administratives, des services et organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Elle est chargée aussi, à travers sa sous-direction « Coopération et Partenariat ¹⁸⁸ » de promouvoir la solidarité et la coopération entre les acteurs infra-étatiques d'une part et entre celles-ci et leurs homologues de pays étrangers, de réguler et dynamiser les relations entre les collectivités territoriales et leurs partenaires, de suivre les actions de coopération et de veiller à la création des réseaux d'échange et d'information en relation avec la coopération. Paradoxalement, les normes n'obligent pas les acteurs infra-étatiques à se référer à priori aux services de la DGCT. Aussi, elle est très souvent ignorée par les acteurs infra-étatiques dans le cadre de la signature des accords de coopération avec leurs partenaires étrangers. Il en est de même pour les autorités déconcentrées que sont les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets.

A côté de la DGCT, il existe un **centre de formation des collectivités territoriales**, créé par l'ordonnance n°07-019/P-RM du 18 juillet 2007¹⁸⁹ et chargé du renforcement des capacités des groupes ciblés (élus locaux, agents et personnels des collectivités) dans tous les

¹⁸⁶ Art 99 de la constitution du 25 février 1992

¹⁸⁷ Art 106 de la constitution du 25 février 1992

¹⁸⁸ Guide sur la coopération décentralisée, op, cit , p.12

¹⁸⁹ Ordonnance no 7-019 /P-RM du 18 juillet 2007

domaines de la décentralisation et du développement local, de la production des outils et de supports de formation adaptés, entre autres.

Il faut noter aussi les actions de la **Direction Nationale des frontières** qui relève du ministère de l'administration territoriale. Celle-ci a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale des frontières et d'assurer la coordination et le contrôle de l'action des autorités administratives, des services et des organismes publics qui concourent à la mise en œuvre de cette politique. Elle est chargée de mettre en œuvre des actions de coopération administrative et économique dans le cadre de l'intégration sous régional et en matière de gestion des frontières, participer à l'élaboration d'une politique de sécurisation des zones frontalières et coordonner les programmes d'équipements et de développement des zones frontalières, de préparer et mettre en œuvre les plans de matérialisation des frontières. Elle intervient donc dans le cadre de la coopération transfrontalière des collectivités publiques. Cette coopération est mise en œuvre dans le cadre du concept de pays frontaliers prôné par les autorités décentralisées du Mali en vue de promouvoir l'intégration sous régional à la base.

Par ailleurs, le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation est chargé de la tutelle des collectivités territoriales. Il veille, en outre, au respect de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Il a la responsabilité de l'administration du territoire à travers ses services centraux et déconcentrés au niveau local. L'Etat accompagne aussi les collectivités à travers l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales(ANCIT) qui est chargée de la gestion des dotations du fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT). Le dispositif national d'appui aux acteurs infra-étatiques est chargé principalement de la gestion de l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités, à travers la mise à disposition de services techniques déconcentrés de l'Etat, mais aussi par le recours à la contractualisation des partenaires privés de service ou la création de services propres des acteurs infra-étatiques ou encore par la promotion de l'inter collectivité. S'ajoute, le Centre de formation des collectivités territoriales¹⁹⁰ qui est chargé du renforcement des capacités des organes ciblés (élus locaux, agents des collectivités territoriales) dans tous les domaines de la décentralisation et du développement local, de la production des outils et de supports de formation adaptés, entre autres.

En plus du ministère de l'administration territoriale, nous avons d'autres ministères qui

¹⁹⁰ Ordonnance n°7-019 /P-RM du 18 juillet 2007.

interviennent à travers leurs entités déconcentrées.

Le ministère des affaires étrangères à travers la Direction nationale de la coopération internationale est l'une des administrations concernées par la coopération des collectivités territoriales avec, notamment, les ministères techniques tels que ceux de l'économie, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de l'environnement, de l'industrie, etc., qui peuvent se trouver impliqués¹⁹¹.

Cependant le rôle du Ministère des Affaires étrangères reste moins marqué au Mali. En effet, la loi sur la libre administration des acteurs infra-étatiques ne fait aucune référence au ministère des affaires étrangères (MAE). Aussi, dans la pratique, beaucoup de conventions de coopération sont signés à l'insu de ce ministère. Les conventions soumises à leur appréciation sont généralement celles portées par une ambassade au nom d'une collectivité ou d'une ville de son pays, ou celles dont les projets ont été identifiées lors de rencontres bilatérales entre le Mali et ces pays partenaires. Cela relève peut-être de la volonté politique des autorités centrales de laisser aux acteurs infra-étatiques la plénitude de leurs compétences. Alors que le MAE doit, en principe, veiller à la cohérence des politiques de coopération de collectivités territoriales avec la politique diplomatique du Mali. Il revient donc aux missions diplomatiques du Mali à l'extérieur de mettre à la disposition des autorités décentralisées à la recherche des acteurs infra-étatiques des informations utiles.

En plus, **les structures administratives déconcentrées** sont plus actives dans le domaine de la coopération décentralisée. En effet, celles-ci sont plus présentes en raison de leur rôle de tutelle qu'elles exercent sur les acteurs infra-étatiques et leurs actes. Aux termes des dispositions de l'article 19 de la loi n°93-008 modifiée par la loi n°2017-052 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales¹⁹², les autorités administratives déconcentrées (**gouverneurs, Préfets,**) sont au cœur du contrôle de l'exercice de la coopération décentralisée en matière d'engagements financiers. Ces autorités exercent aussi un contrôle de légalité des protocoles d'accord de coopération. Ce contrôle est relatif à la légalité telle que le respect par les autorités décentralisées des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en matière de coopération décentralisée. Ces

¹⁹¹BOINVILLIERS (Iris), Coopération décentralisée, Acteurs, pratiques, procédures, Ministère des Affaires étrangères, Les éditions du Gret, p.55

¹⁹²Art 19 de la loi 93 008 du 11 février 1993

contrôles sont réalisés à l'occasion de l'approbation des actes administratifs pris par les organes délibérants de ces entités décentralisées par leurs services de tutelle respectifs.

Outre ces structures citées ci-dessus intervenant dans l'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée au Mali, on peut aussi retenir les juridictions. Ces juridictions peuvent être amenées à intervenir dans le processus de la coopération décentralisée. En effet, en cas de contentieux, le juge compétent est saisi, soit par le représentant de l'Etat, soit par les autorités décentralisées ou encore par l'administré pour trancher de la légalité des actes pris en matière de coopération décentralisée. En plus de ces structures centrales et déconcentrées, des institutions locales interviennent dans l'exercice de la coopération décentralisée.

2. Des structures décentralisées

Le cadre institutionnel de la coopération décentralisée au Mali est aussi basé sur l'Association des Municipalités du Mali (AMM) qui regroupe l'ensemble des 703 communes et le District de Bamako. Une structure Créée en novembre 2000 en remplacement de l'Association des Maires du Mali. Elle représente tous les conseillers municipaux et tous les maires dont le maire du District de Bamako. Son objectif est de participer à la sauvegarde de la libre administration des collectivités territoriales et de favoriser le développement de la démocratie. Son organe exécutif est le bureau national, il est représenté aux niveaux région et cercle respectivement par des bureaux régionaux et des bureaux de cercle. Son intervention se fait à travers les organisations et structures chargées de la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local. Elle intervient dans le cadre du renforcement des capacités de ses membres qui ont la maîtrise d'ouvrage du développement local.

De nos jours l'AMM s'investit dans un plaidoyer pour l'effectivité du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux acteurs infra-étatiques pour un accès équitable des populations aux services sociaux de base. En somme l'AMM a, avec l'Association des Collectivités Cercles du Mali (ACCM) et l'Association des Régions du Mali (ARM) et la Direction du Jumelage et de la Coopération Décentralisée (DJCD), entre autres missions, la promotion de la coopération décentralisée entre les acteurs infra-étatiques et leurs homologues étrangers. Elle accompagne par ailleurs les efforts de l'acteur étatique dans la politique d'intégration sous régionale, en encourageant les autorités décentralisées à s'engager dans des actions de coopération internationale, notamment avec des communes de pays étrangers. La

coopération décentralisée devient ici un véritable instrument de rapprochement entre les peuples et contribue à la préservation de la paix et de prévention des conflits¹⁹³.

Le District de Bamako entant que collectivité territoriale, dispose d'une **direction du jumelage et de la coopération décentralisée** (DJCD). Celle-ci est considérée comme le bras technique chargé d'animer le réseau de relations entre le District de Bamako et ses partenaires étrangers.

En plus, **il existe une maison du partenariat**, qui est un outil au service d'Angers et de Bamako. Elle vise à offrir dans le cadre du jumelage, un espace de conseil et d'appui-projet. La maison, comme son nom l'indique, permet d'accueillir et d'héberger les angevins en mission de coopération à Bamako et d'accompagner les partenaires des deux villes dans la réalisation de leurs activités. Enfin, elle sert de cadre pour les sessions de formation organisées au profit du District de Bamako et ses partenaires.

Malgré la multitude d'acteurs de coopération décentralisée au Mali, l'encadrement institutionnel de la coopération décentralisée des collectivités territoriales reste préoccupant. Les structures manquent de ressources humaines qualifiées et de matériels. Il serait souhaitable que l'Etat renforce la capacité de ses services techniques déconcentrés et décentralisés en matière de coopération décentralisée afin qu'ils puissent atteindre ses objectifs et permettre aux collectivités territoriales maliennes de se développer. Si l'encadrement juridique interne des collectivités territoriales maliennes en matière de coopération reste limité, ses partenaires n'en sont pas pauvres en la matière.

Paragraphe 2 : De l'action extérieure des partenaires principaux : un cadre normatif progressivement amélioré

D'un point de vue juridique, la coopération décentralisée s'est développée jusqu'en 1992 dans un contexte de sous-réglementation¹⁹⁴. Avec l'adoption des réformes des principes de la coopération internationale des collectivités territoriales, on peut affirmer que le cadre juridique de la coopération extérieure des acteurs infra-étatiques jusqu'ici en devenir, laisse désormais place à l'apparition d'un véritable droit de la coopération décentralisée.

A ce jour, le cadre juridique de la coopération décentralisée est établi et même s'il est amené à connaître des évolutions doctrinales et jurisprudentielles, il est certain que les textes

¹⁹³ GUIDE du partenariat et de la coopération décentralisée Burkina Faso, Mai 2012, p. 20.

¹⁹⁴B .Z . WEIBERG(Beatrice-Zaucky), Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, Collection référence, 2008, p.11

juridiques existants permettent d'ores et déjà aux acteurs infra-étatiques de jouer leur rôle, de plus en plus important, sur la scène internationale.

La coopération décentralisée reste toutefois peu encadrée juridiquement. Il existait jusqu'à l'adoption de la loi du 2 février 2007 une insécurité juridique en France ¹⁹⁵ que les décisions du tribunal administratif de Poitiers et CERGY-PONTOISE de décembre 2004 ont particulièrement mise en lumière.

Les instruments juridiques actuels leur laissent la possibilité de faire valoir leurs points de vue dans les relations internationales, aux côtés des Etats et des grandes institutions financières. Pour analyser le cadre juridique de l'action extérieure des partenaires, nous nous référons à leurs bases textuelles(A) mais aussi à leurs jurisprudences(B).

A- Des bases fondamentalement textuelles

L'encadrement juridique de la coopération décentralisée se fonde sur les textes constitutionnel, législatif et réglementaire. A cet effet nous tenterons de découvrir les bases textuelles de la France (1) et les bases de certains pays africains(2).

1. Cas de la France

Le cadre normatif de l'action extérieure des collectivités françaises s'appuie sur les textes constitutionnel, législatif et réglementaire.

En premier lieu, la capacité juridique des collectivités territoriales françaises de coopérer avec les collectivités étrangères est fondée sur l'article 72 de la constitution du 04 octobre 1958 qui stipule que : « Les collectivités de la République (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par les lois (...) ¹⁹⁶ ». Cet article renvoie par conséquent à l'article 34 de la Constitution qui dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ¹⁹⁷ ».

Le principe de la libre administration énoncé par l'article 72 alinea 2 de la Constitution renforce le pouvoir des acteurs infra-étatiques à gérer de façon autonome leurs affaires propres. Ce principe peut constituer un support constitutionnel au développement des actions

¹⁹⁵WEIBERG(Beatrice-Zarecky),op, cit, p.11

¹⁹⁶ GALLET (Bernard), « La coopération décentralisée, l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale », Annuaire français de relations internationales AFRI 2001, volume II, p.380-383, éd bruyant, Bruxelles.

¹⁹⁷Art 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958

de coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques. Jean-Marie Baylet a d'ailleurs souligné que « l'action extérieure peut continuer à se développer sans difficultés majeures ¹⁹⁸ ». Pour Bernard Dolez ¹⁹⁹, l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 doit être privilégié car il est plus précis. Il englobe ce type de relations et s'applique à toutes les collectivités locales. Confirmé par Yves Luchaire, il affirme que cet article est un indice sérieux qui permet de conclure « qu'une collectivité locale peut donc conclure des accords avec une collectivité infra-étatique étrangère dans les conditions prévues par la loi ²⁰⁰ ». Pour Madiot, l'article 72 alinéa 2 peut être considéré comme un fondement de la coopération décentralisée, en raison de la confirmation de la part du Conseil Constitutionnel sur la conception des pouvoirs implicites ²⁰¹ ».

Ce fondement constitutionnel permet de donner une cohésion à l'ensemble des actions de coopération menées quelle que soit la démarche que nous pouvons avoir de ce dispositif. En effet, en consacrant le droit à la libre administration, le constituant de 1958 a entendu donner une base juridique aux actions de coopération entreprises par les acteurs infra-étatiques visés y compris ceux les engageant à l'extérieur.

Mais il est à signaler que l'analyse de l'acte fondamental révèle que la nature unitaire de l'Etat français fait obstacle à une concurrence de prérogatives dans le domaine de la politique étrangère, et ce, en vertu de l'indivisibilité de la souveraineté qui légitime la centralisation normative. L'Etat unitaire implique une seule souveraineté s'exerçant sur la totalité du territoire ²⁰². L'acte fondamental révèle aussi une absence de partage dans la production des règles juridiques internationales. A cet effet le principe d'indivisibilité de la République s'oppose à tout transfert de la souveraineté nationale, mais envisage tout de même l'hypothèse du partage ²⁰³. Pour Duguit, l'indivisibilité de la souveraineté et de la République signifie qu'aucune collectivité ne peut se prévaloir d'un « partage de la souveraineté... ²⁰⁴ ». Louis

¹⁹⁸ BAYLET (Jean-Marie), « La France et la coopération décentralisée francophone » colloque Reims des 15 et 16 décembre 1989, p.143

¹⁹⁹ DOLEZ (Bernard) « Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée, Regards sur l'actualité » 1992, p.41

²⁰⁰ LUCHAIRE (Yves), Fondements juridiques de l'action extérieure des régions françaises in relations extérieures des régions, théorie et pratique, Les cahiers du CRAPS, n° 5, Université de Lille II, octobre 1988, p.14

²⁰¹ MADIOT (Y), La coopération décentralisée, juriste –classeur collectivités territoriales, 1995, Fasc.60, p.7.

²⁰² MICLO (François), le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la république, *Economica*, coll ; droit public positif, 1982, p ;3

²⁰³ Loi n°82-213 du 02 mars 1982, J.O. Lois et décrets du 03 mars 1982, p ;è »à, rectification J.O du 06 mars 1982, p.779

²⁰⁴ DUGUIT (Léon) , traité de droit constitutionnel , 3^{ème} édition, tome 2, édit. E. Brocard, 1928, ,p 120

Favoreu²⁰⁵ explique que la France est un Etat unitaire et indivisible car les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome, non susceptible d'être révoqué par la « collectivité supérieure ».

Ces auteurs affirment de façon claire l'expression de la limitation de l'exercice des pouvoirs des acteurs infra-étatiques au sein de l'organisation étatique française. L'Etat, en tant que sujet du droit international, est donc acteur premier des relations internationales, possède les compétences et les moyens nécessaires aux rapports infra-étatiques. Cette collaboration internationale n'existe que dans la mesure où l'Etat envisage l'élaboration d'une politique extérieure qui relève de lui seul, en dépit de l'irruption d'acteurs de second rang dans les relations internationales.

C'est ainsi que l'article 20 de la constitution du 04 octobre 1958 indique clairement : « le gouvernement conduit et détermine la politique de la nation²⁰⁶ », par voie de conséquence, il appartient à l'organe exécutif de conduire et déterminer la politique étrangère française, celle-ci étant classée parmi les politiques publiques qui appartiennent à l'acteur étatique. Il s'agit donc d'une mission régaliennne qui consiste pour les dirigeants à discerner l'intérêt national dans la société internationale. Cependant, l'invocation du principe de territorialité, pour limiter la liberté d'action des acteurs infra-étatiques en matière de coopération décentralisée, ne s'est pas non plus révélée pertinente. En effet, les limites territoriales des collectivités locales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de ses collectivités²⁰⁷. L'intérêt local peut être extraterritorial.

En second lieu, le législateur a pris d'autres textes tendant à encadrer l'action des collectivités territoriales. Ce fut le cas de la loi n°82 -213 du 02 mars 1982 qui ne mentionnait que les régions. Cette loi de décentralisation française joue indirectement un rôle important dans l'essor de la coopération décentralisée, en créant un climat propice au développement des actions extérieures des collectivités territoriales françaises²⁰⁸. Ces reformes renforcent les acteurs infra-étatiques en élargissant le champ de leurs pouvoirs mais laissant un vide juridique quant à leur rôle et leur place dans l'action extérieure de la France. Seul l'article 65 de la loi du 02 mars 1982, aujourd'hui abrogé, bien que visant les régions, officialise les relations internationales locales, et rien ne traite de la coopération décentralisée qui est en

²⁰⁵FAVOREU (Louis)« décentralisation et constitution, »RDP 1982, p.1277

²⁰⁶Art 20 de la constitution de 1958

²⁰⁷En particulier, Monsieur JEAN. FOYER, J.O. deb..AN, 2ème séance du 19 décembre 1981, p.5290.Cité par PIERRE CHICOT, op, cit, p.47

²⁰⁸LAYE (Pierre), op .cit. p.63

émergence²⁰⁹, par exemple : les premiers accords de coopération signés en juin 1980 entre la ville de Marseille et la Wilaya d'Alger²¹⁰.

La loi d'orientation relative à A.T.R (Administration Territoriale de la République) de 1992, reconnaît l'action internationale des collectivités locales. Elle confirme non seulement la légalité du principe des actions extérieures des acteurs infra-étatiques mais en définit le cadre juridique. Selon l'article 131-1, « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux disposant désormais d'un *jus contrahendi* avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ». Cette précision est « sans précédent dans la législation française²¹¹ » dépassant largement les dispositions de l'article 65 alinéa 2 de la loi du 2 mars 1982 ainsi que la recommandation de l'article 1 de la convention-cadre européenne du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière dans la mesure où la loi de 1992 englobe toutes les formes de coopération. Selon Michel Rousset, cette disposition est une « mini révolution » dans les règles régissant la coopération internationale des collectivités territoriales, elle est le fondement juridique spécifique qui consacre la compétence internationale aux collectivités territoriales²¹². Cette analyse peut s'appuyer sur le commentaire de Christian Autexier qui voit dans la loi de 92, non pas un droit nouveau, mais « la reconnaissance du *jus contrahendi* » aux collectivités territoriales²¹³.

Elle constitue la première démarche d'institutionnalisation des relations des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec leurs homologues étrangers²¹⁴. Cette loi confère donc à la coopération décentralisée un cadre juridique mais reconnaît aussi des obligations aux acteurs infra-étatiques. Désormais, les acteurs infra-étatiques peuvent travailler directement avec leurs homologues étrangers, les ONG et les associations partenaires socio-économiques. Au total, cette loi, en créant le concept de coopération décentralisée ne fait qu'entériner et encadrer une réalité qui existait c'est-à-dire l'empirisme et le pragmatisme des collectivités locales²¹⁵.

²⁰⁹ Art 65 de la loi de décentralisation française de 1982

²¹⁰ Convention signée entre la ville de Marseille et Wilaya d'Alger, juin 1980

²¹¹ AUTEXIER (Christian), « de la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république), p.414

²¹² ROUSSET (Michel), l'action internationale des collectivités locales, LGDJ, 1998, p.38

²¹³ AUTEXIER (Christian), op, cit, , RFA(3), Paris, mai-juin 1993, p.417

²¹⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la république

²¹⁵ DIAGNE (Mayacine), op, cit, p.200.

La loi de 1992, accompagnée en 2001 par une circulaire, a permis d'élaborer un cadre souple pour tenter de servir les intérêts de la coopération internationale décentralisée. Ainsi, les acteurs infra-étatiques peuvent, sur la base de leurs compétences, signer des conventions de coopération avec n'importe quelles autres collectivités territoriales à l'exception des acteurs étatiques. Cette loi met clôt apparemment les débats sur la capacité pour les acteurs infra-étatiques à passer des accords de coopération décentralisée. L'Etat n'est plus le seul maître à passer des conventions internationales et cette coopération menée par les collectivités locales est définitivement consacrée par le législateur sous réserve des limites par ce dernier et par la constitution²¹⁶.

La coopération internationale des collectivités territoriales n'est tout d'abord qu'un mode particulier d'exercice des pouvoirs que la loi leur a dévolue dans le cadre de la clause générale de compétence. Même si on admet que « la compétence matérielle d'une collectivité locale » demeure « indissociable de sa compétence territoriale²¹⁷ », il faut de toute même reconnaître que le ressort territorial est aujourd'hui considérablement élargi. La loi ATR du 06 février 1992, dans son article 66, encourage dans le cadre de la coopération intercommunale, l'élaboration des projets communs du développement au sein de « périmètres de solidarité²¹⁸ ». L'extension territoriale peut aller jusqu'à dépasser les frontières nationales, particulièrement pour les acteurs infra-étatiques situées de l'autre côté de la frontière.

Cette compétence *ratione materiae* permet aux acteurs infra-étatiques d'entretenir, dans les limites imposées par le législateur, des relations avec des collectivités publiques étrangères et de conclure des conventions de coopération décentralisée à la condition que ces dernières ne relèvent pas du droit des gens. Cette précision qui était admise par la majorité de la doctrine, a été expressément posée dans l'article 133-2 de la loi du 04 février 1995 qui dispose qu'aucune convention de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Les collectivités locales françaises sont interdites aussi de conclure des conventions avec un Etat étranger même si ce dernier ne relève pas du droit international.

²¹⁶NOIZET (César), cit, p.48

²¹⁷ MARCOU (Gérard), « La taille des collectivités locales et l'étendue de leurs compétences Conseil de l'Europe, Décentralisation et renforcement de l'autonomie locale, Communes et Régions d'Europe, p.111.

²¹⁸MERISON(J), intercommunalité et développement, les notes du laboratoire d'économie d'appliquée au Développement et du crédit Agricole, juillet 1998, n°4, PP.92-111. Sur les établissements publics et la coopération intercommunale créés par la loi du 12 juillet 1999, v. Actualité de la coopération intercommunale AJDA, 2001, pp.807-840 V ? Également, WWW. Intercommunalités.com/adcf/document 383. htm .

La loi n° 2005- 95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, dorénavant dite « loi Oudin »(du nom de son initiateur, le Sénateur Jacques Oudin), a pour objet de permettre aux collectivités territoriales et à leurs établissements d'apporter leur contribution à l'effort de solidarité envers les pays les plus démunis, mais également de participer à la diffusion de principes de gestion de l'eau et de savoir –faire reconnus dans le monde entier²¹⁹. Elle permet aussi aux acteurs infra-étatiques non seulement de conclure des conventions dans les domaines de l'eau et de l'assainissement avec des autorités locales étrangères mais aussi de participer à des actions de solidarité internationale.

La loi du 02 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités et leurs groupements²²⁰, adoptée à l'initiative du sénateur Michel Thiollière et intégrant les conclusions d'un rapport du Conseil d'Etat du 07 juillet 2005, parachève cet encadrement juridique en autorisant les collectivités territoriales et leurs regroupements à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans signer des conventions, lorsque l'urgence l'exige. On ajoutera que la loi du 2 février 2007 permet également, en cas d'urgence, aux collectivités de mettre en œuvre ou de financer des actions à caractère humanitaire, sans pour autant qu'aucune convention de coopération décentralisée n'ait été conclue au préalable²²¹. Elle indique que les collectivités peuvent désormais conclure des conventions de coopération ou d'aide au développement²²².

Le législateur en était d'ailleurs manifestement conscient puisqu'on peut lire dans les travaux préparatoires que la coopération décentralisée ne sera plus « le prolongement, en dehors de nos frontières, de l'action de droit commun des collectivités territoriales, mais une compétence supplémentaire de celles-ci »²²³.

Enfin, le pouvoir règlementaire a pris des décrets qui assurent l'unité des relations étrangères, tant avec les Etats qu'avec les organisations internationales. Ce sont les décrets du 25 décembre 1810 et du 14 mars 1953²²⁴, affirmation du monopole diplomatique de l'Etat. Un

²¹⁹Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et l'assainissement.

²²⁰La loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités et de leurs groupements »,J.O n°31 du 06 février 2007.

²²¹ MONDOU(Christian) et POTTEAU (Aymeric), op, cit, p.17

²²²MONDOU (Christophe) et POTTEAU (Aymeric), op, cit, p.17

²²³Rapport n°3610 du 24 janvier 2007 fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale par M.DECOCQ sur la proposition de loi adoptée par le Sénat et relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, p.15-16

²²⁴ AUTEXIER(Christian) ,op.cit .p.4408-14

rôle majeur est accordé au ministre des affaires étrangères qui concentre le pouvoir dans le cadre de la coopération internationale au sommet de l'organisation administrative nationale. Si aujourd'hui des entités infra-étatiques peuvent agir hors du cadre des frontières nationales, il n'en demeure pas moins qu'il serait erroné de conclure à une obsolescence du principe de « l'Etat maître pour les relations avec l'étranger ²²⁵ » ;

La politique étrangère demeure une exclusive de l'acteur étatique, et ne peut, en principe, entrer dans le champ des compétences des acteurs infra-étatiques. Il faut faire la différence entre l'activité diplomatique, qui est une prérogative de l'Etat par principe, et la faculté de tisser des relations avec l'étranger, qui peut être entreprise simultanément par l'acteur étatique et les acteurs infra-étatiques. Pour les acteurs infra-étatiques, obligation leur est faite que ce soit des entités locales.

La circulaire du 1^{er} ministre du 26 mai 1983 sur l'action extérieure des collectivités locales tente de remédier au « vide juridique quant à leur rôle et à leur place dans l'action extérieure de la France(...) en reconnaissant aux collectivités la possibilité de nouer des relations avec les collectivités locales d'autres pays dans la limite de leurs attributions et sous le contrôle de l'Etat²²⁶ ». En plus, une circulaire des ministères de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et des affaires étrangères et européennes en date du 26 mai 1994 précise que « La convention est la voie privilégiée de coopération décentralisée pour tous les types d'intervention²²⁷ ». Et le ministère français des affaires étrangères et européenne les encourage officiellement²²⁸ et s'active à favoriser la reconnaissance de la coopération décentralisée comme facteur de développement et de pertinence d'une approche territoriale de développement. Si le législateur français a progressivement amélioré l'encadrement juridique de la coopération décentralisée, les pays africains ne sont pas restés à la marge.

2. Cas des pays africains

²²⁵ PEYEFITTE (A) « Décentralisée les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? La documentation française » 1976. p. XI

²²⁶ LAYE (Pierre), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales, p ;63, coll Dossier d'Experts, territorial éd 2008

²²⁷ Circulaire du 26 mai 1994 pris par des ministères de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et des affaires étrangères et européennes précise que la convention est la voie privilégiée de coopération décentralisée

²²⁸ Bernard Kouchner, discours du 06 juillet 2010, commission nationale de la coopération décentralisée « La vérité est que, dans notre action internationale, nos collectivités ont su trouver leur place non seulement pour participer au rayonnement culturel et économique de notre pays mais aussi comme des acteurs à part entière de la politique de coopération internationale de notre pays » .

Nous nous intéresserons aux bases textuelles de certains pays qui ont une inspiration française en la matière. Il s'agit du Sénégal, du Burkina-Faso et du Maroc.

En premier lieu, au Sénégal, la Constitution de 2001 reconnaît en son article 102 la libre administration des collectivités locales ainsi que les principes de la participation et de la bonne gouvernance²²⁹.

L'article 14 dudit code dispose que « les Collectivités Locales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles ²³⁰ » et l'article 17 ouvre de plus larges perspectives en matière de coopération décentralisée dans la mesure où il permet aux collectivités locales d'entreprendre, dans le cadre de leurs compétences propres des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement²³¹.

L'article 26 du CCL, autorise la région à passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, avec les organismes publics ou privés, étrangers ou internationaux²³². Enfin l'article 336 du CCL, en subordonnant la légalité de certaines conventions financières de coopération décentralisée à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, permet au législateur de reconnaître cette contractualisation en lui conférant une base²³³. En analysant la législation sénégalaise sur la coopération décentralisée, nous remarquons deux choses :

D'une part, la coopération décentralisée sénégalaise prend son fondement dans la libre administration des collectivités locales. D'autre part, l'article 102 de la constitution de 2001 est complété par un texte législatif relativement clair. En comparant la législation sénégalaise à la législation malienne sur la coopération décentralisée, nous constatons que le législateur Sénégalais a été plus audacieux en légiférant dans plusieurs domaines de la coopération décentralisée. Par contre le législateur malien reste hésitant en ce qui concerne la compétence internationale des collectivités territoriales. Il se rattache beaucoup à la question régaliennne qui est un domaine réservé à l'Etat.

En second lieu, au Burkina Faso, la décentralisation trouve son fondement dans la constitution du 02 juin 1991²³⁴. Pour la coopération décentralisée, elle trouve son fondement

²²⁹ ART 102 de la Constitution sénégalaise de 2001

²³⁰ Art 14 de la loi n°96 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales au Sénégal

²³¹ Art 17 de la loi n°96 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales au Sénégal

²³² Art 26 de la loi n°96 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales au Sénégal

²³³ Art 333 de la loi n°96 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales au Sénégal

²³⁴ Révisée par la loi n°002/97/ADP du 27 janvier 1997

juridique dans la loi n°055-2004/ AN du 21 décembre 2004²³⁵, portant code général des collectivités territoriales (CGCT²³⁶), qui institue la communalisation intégrale dans le pays. Le CGCT Burkinabé du 21 décembre 2004 précise que : « les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et à des collectivités étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage ». Selon l'article 127 dudit CGCT, « le jumelage est l'acte solennel par lequel les collectivités burkinabé instituent entre elles et des collectivités étrangères des relations de coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment du domaine économique, culturel et social ». En partant de ces textes nous pouvons dire que les collectivités territoriales Burkinabé disposent un cadre législatif relativement clair aussi.

Enfin, au Maroc, c'est en 1992 que la nouvelle constitution ²³⁷a quelque peu renforcé le processus de la décentralisation en permettant la création d'une nouvelle collectivité locale : La Région²³⁸. Elle a donné une autonomie à tous les niveaux de collectivités. Par exemple le Conseil communal ²³⁹ peut s'engager dans toutes actions de coopération, d'association ou de partenariat, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec toute autre collectivité ou organisation étrangère.

L'article 36 stipule que le Conseil « examine et approuve les conventions de jumelage et de coopération décentralisée, décide l'adhésion et de la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux, et de toute forme d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'autorité de tutelle, et dans le respect des engagements internationaux du Royaume. Toutefois, aucun accord de coopération ne peut être passé entre une préfecture, une province et un groupement de collectivités territoriales avec un acteur étatique étranger.

Le législateur marocain « a constamment maintenu l'exercice d'une tutelle très étroite sur les élus ainsi que sur l'ensemble de leurs actes ²⁴⁰», à tous les niveaux (communale, provinciale et

²³⁵ Art 122 à 129 du CGCT du 21 décembre 2004 au Burkina Faso.

²³⁶ Le code général des collectivités territoriales du 21 décembre 2004 par les TOD d'Aout 1998

²³⁷ Constitution marocaine de 1992

²³⁸ Loi n°47-96 relative à l'organisation de la région sera promulguée par le Dahir n°1-97-84 du 23 Kaaba 1417 (2 avril 1997) et complétée par le Dahir n°1-O3-308 du 7 Kaaba 1424 (31 décembre 2000).

²³⁹ Voir SEDIARIA « le renouveau municipal au Maroc et la philosophie du retour à l'unité de la ville », le 13 mars 2013

²⁴⁰ Ben abdallâh Mohamed Amine, « propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, in les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, contributions rassemblées par Jacques Petit, p. 26 ; Economica

préfecturale ou régionale) .A cet effet, la coopération décentralisée au Maroc demeure subordonnée au pouvoir central²⁴¹ .

Au regard de ces analyses, nous constatons que les différentes normes internes ont pour objet de donner une assise légale plus solide à des pratiques anciennes. Nous remarquons aussi que le législateur français a pris plusieurs dispositifs pour la réglementation de la coopération décentralisée. Par contre les collectivités publiques africaines emboîtent le pas de la France. Si les collectivités étrangères disposent d'une base textuelle fondamentale améliorée, leurs juridictions aussi n'en sont pas restées à l'écart.

B- Une base partiellement prétorienne

L'étude de la base prétorienne ne concernera que la France car à notre connaissance il n'y a pas eu jusqu'à présent un contentieux relatif aux conventions de coopération dans les pays africains. Pour plus de précision, nous allons nous baser sur les travaux de Pierre Yves Chicot afin de structurer notre intervention autour des jurisprudences du Conseil constitutionnel et des juridictions administratives.

1. Conseil Constitutionnel français

Pour la première fois, la valeur du principe de libre administration des collectivités territoriales a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979²⁴² et dans plusieurs décisions relatives aux lois d'accompagnement de la décentralisation²⁴³ et se traduit par la capacité pour ces dernières à gérer les affaires de leur compétence au moyen d'un budget propre et par un conseil élu dans le respect des lois de la République. Il a entendu protéger dans ses décisions²⁴⁴ la liberté « d'agir » des collectivités locales contre l'emprise du pouvoir exécutif et les atteintes du pouvoir législatif²⁴⁵. Et c'est bien dans la décision du 23 mai 1979 que nous trouvons l'évocation constitutionnelle de ce principe reconnu comme un principe

²⁴¹Abdallah, Sziber, MBendir et Gachim,op, cit. p.10

²⁴²Territoire de Nouvelle-Calédonie : Rec. Cons. const., p. 27. – V. comm. L. Favoreu : RD publ. 1979, p. 1695. – V. aussi Cons. const., 5 janv. 1988, déc. n° 87-231 DC : Rec. Cons. const., p. 7.

²⁴³Décisions du Conseil Constitutionnel des 25 février 1982 n°82-138 « loi relative au statut de la Corse », 28 décembre 1982 n°82-149 Loi P.L.M », et 30 janvier 1984 n°83-168 « Loi relative à la fonction publique territoriale ». Cité par CésarNoizet, La coopération décentralisée et le développement local, l'harmattan, 2003, p.30

²⁴⁴Décision du Conseil Constitutionnel n° 87-231 du 5 Janvier 1988.

²⁴⁵AUBY (Jean –François), DOUENCE (Jean –Claude), MODERNE (Frank), « Le Statut constitutionnel des collectivités locales », R.F.D.A. mai- juin 1992, p.437

constitutionnel²⁴⁶.

Il estime que « le législateur n'a méconnu ni le principe de séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales ». A partir de ce commentaire du Conseil constitutionnel, nous constatons qu'il fait le principe de libre administration l'une des normes à valeur constitutionnelle. Mais le fait que, dans cette décision, le Conseil constitutionnel ne rattache formellement le principe de libre administration à aucun article spécifique de la Constitution, a amené certains auteurs à y voir une véritable œuvre créatrice du Conseil, dès lors que dans sa rédaction d'alors, l'article 72.2 de la Constitution française du 4 octobre 1958 était suffisamment ambigu pour que le principe de libre administration puisse n'apparaître que comme un principe de valeur législative²⁴⁷. Certes le Conseil constitutionnel a, à de plusieurs reprises, fait référence à ce principe en tant que principe à valeur constitutionnelle²⁴⁸.

La valeur constitutionnelle du principe de libre administration ne fait alors pas de doute dans la jurisprudence constitutionnelle²⁴⁹. Il s'agit pour le Conseil constitutionnel de veiller à la suprématie des prérogatives étatiques. Il vérifie si le législateur ne confère pas aux collectivités territoriales des compétences qui d'une façon ou d'une autre, empiètent sur celles que la constitution réserve aux organes de l'Etat²⁵⁰. En ce qui concerne la sauvegarde des prérogatives internationales de l'Etat, nous nous intéresserons aux deux jurisprudences : la décision du 19 juillet 1983²⁵¹ et la décision 26 janvier 1995²⁵²

La décision 83-160 DC du 19 juillet 1983, dans cette affaire, le Conseil constitutionnel avait été saisi, concernant une loi portant approbation d'une convention fiscale entre l'Etat et le territoire de Nouvelle Calédonie, au motif que ce lien contractuel conférait à ce territoire

²⁴⁶FAVOREU (Louis), « Libre administration et principes constitutionnels », colloque sur la « libre administration des collectivités locales », *Economica* 1984, p.67.

²⁴⁷ROUX (André), *op. cit.*, p. 9.

²⁴⁸Le Conseil a censuré le législateur pour méconnaissance du principe de libre administration dans plusieurs arrêts : – Cons. const., 20 janv. 1984, déc. n° 83-168 DC, Fonction publique territoriale : *Rec. Cons. const.*, p. 38. – 20 janv. 1993, déc. n° 92-316 DC, Prévention de la corruption : *Rec. Cons. const.*, p. 14. – 14 janv. 1999, déc. n° 98-407 DC, Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux : *Rec. Cons. const.*, p. 21. – 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC, Loi SRU : *Rec. Cons. const.*, p. 176.

²⁴⁹VEDEL(Georges), « Le droit au logement et le principe de libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs locaux*, n° 8, mars 1991, p. 18.

²⁵⁰CHICOT (Pierre Yves), *op. cit.*, p.35

²⁵¹Décision 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Rec.*, p.43.Note de Pierre Yves Chicot, *op. cit.*, p.35.

²⁵²Décision 94 -358 DC du 26 janvier 1995, *J.O* 1995, p.1706.Note de Pierre Yves Chicot, *op. cit.*, p.36

d'outre-mer (TOM) une aptitude internationale. Par conséquent, la souveraineté nationale subissait un subissait de l'intérieur en accordant une prérogative internationale à une collectivité de l'Etat²⁵³.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit aux prétentions des requérants²⁵⁴ et à démontrer l'absence de prérogative de cette nature : « Ni la convention approuvée par la loi... ni cette loi elle-même n'est contraire à l'indivisibilité de la République, proclamée par l'article 2 de la Constitution, ou l'article 34 définissant le domaine de la loi... ni à l'article 72 de la Constitution consacrant l'existence et les droits des collectivités territoriales ».

Par les termes de cette décision, il faut comprendre que l'engagement de ces collectivités territoriales dans le cadre des relations internationales est exorbitant du droit commun. Néanmoins les dispositions du statut territorial ne contribuent pas à leur accorder une latitude d'action contraire à la constitution²⁵⁵. Le Conseil constitutionnel prend soin de protéger les compétences des autorités centrales signifiant l'absence de concurrence entre le pouvoir exécutif et ladite collectivité publique²⁵⁶, en ce qui concerne le « *treatymaking power* ». Dès lors, la loi approuvant la convention fiscale n'est pas irrégulière. En outre, la convention passée entre le centre et la périphérie ne peut que relever du droit interne et non du droit international²⁵⁷.

La décision 94-358 DC du 26 janvier 1995, dans cette affaire, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 04 janvier 1995, dite « loi Pasqua » avait été déférée au Conseil constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 61 alinéa 2 de la Constitution. La loi mise en cause a complété la loi du 06 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « loi ATR », en insérant dans son article 83 deux articles 133-1 et 133-2. Ces dispositions autorisent les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer à un organisme public de droit étranger. Est aussi permise la participation au capital d'une personne morale de droit étranger (article 133-1). Les requérants alléguaient que cette disposition était contraire au principe de la souveraineté nationale et de

²⁵³Note de Pierre Yves Chicot, op, cit, p.36.

²⁵⁴CHICOT (Pierre Yves), op, cit, p.36.

²⁵⁵ Sur l'évolution du régime des territoires d'Outre-mer, V. D Dormoy, Les relations internationales de l'Outre-mer : L'exemple polynésien, AJDA, 1992 p.575. V ; J.Y Faberon, La nouvelle Caldonie pour la souveraineté partagée, RDP, 1998, pp.645-648. R. Porteilla, Le nouveau statut de la Polynésie française RFDA, 1999, pp.14-46 ; Cité par PIERRE-YVES –CHICOT, op, cit, p.36

²⁵⁶CHICOT (Pierre Yves), op, cit, p.36.

²⁵⁷CHICOT (Pierre Yves), op, cit, p.36

la libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a articulé son argumentation autour de deux éléments.

Le premier consiste à montrer le caractère profondément restrictif de ces initiatives transnationales (exploitation d'un service public et relation d'un équipement local), et le second insiste sur la subordination de ces actions au respect des engagements internationaux de la France. En conséquence, si le Conseil constitutionnel reconnaît la compétence des acteurs infra-étatiques à agir à l'extérieur, il assure la protection des missions régaliennes en soumettant celles-ci à un strict respect des accords scellés à priori par l'acteur étatique. Le juge constitutionnel écarte par la même, une concurrence des responsabilités en matière de politique extérieure entre l'Etat et les collectivités territoriales²⁵⁸. L'assujettissement aux normes internationales préexistantes combiné avec l'objet limité de la coopération transfrontalière signifie que ces dernières ne sont pas investies du pouvoir de produire de telles normes²⁵⁹. Mais les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir autonome de créer du droit en l'absence de tout contrôle.²⁶⁰

L'affirmation de l'exclusivité de l'Etat dans le domaine de la politique extérieure est clairement perçue²⁶¹, lorsque le Conseil Constitutionnel reprend les termes de l'article 133-2 de la loi déferée qui prohibe tout lien contractuel entre une collectivité territoriale et une entité étatique étrangère. « Aucune convention de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Pourquoi ? Tout simplement, parce qu'il appartient aux autorités centrales de l'Etat d'établir des liens de cette nature avec l'étranger. L'instrument conventionnel désigné est le traité. Le Conseil constitutionnel peut alors conclure que ces actions locales « ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté ». Les actes passés entre collectivités territoriales françaises et leurs homologues sont des actes administratifs locaux²⁶².

Le dernier considérant de la décision insiste sur le fait que l'autorisation de l'article 133-1 (liberté de conclure des conventions avec des personnes locales étrangères) de la loi soumise au contrôle de conformité, est une simple autorisation facultative, « dont elles ne sont nullement contraintes d'user ». En revanche, on peut se demander si ce dernier considérant n'a pas une vertu apaisante. En effet, on peut douter que des collectivités qui ont mené des

²⁵⁸CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.37.

²⁵⁹CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.37.

²⁶⁰CHICOT(Pierre –Yves), op, cit, p.37

²⁶¹CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.37.

²⁶²CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.37.

actions de coopération transfrontalière²⁶³ avant qu'un cadre légal n'ait été établi, y renoncent au moment où des moyens sont mis à leur disposition par la loi. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel affirment donc une spécialisation fonctionnelle des institutions de l'Etat. D'ailleurs, le travail du juge constitutionnel est complété par le juge administratif

2. Conseil d'Etat

Le juge constitutionnel protège la libre administration des acteurs infra-étatiques contre les empiètements du législateur, la mission du juge administratif est de garantir ce principe contre les éventuels empiètements du pouvoir exécutif ainsi que de l'ensemble des autres personnes morales de droit public. Il appartient donc au juge administratif en tant que juge principal de l'administration, de vérifier, soit la légalité de l'intervention de l'autorité réglementaire, soit la légalité de l'intervention de la collectivité concernée.²⁶⁴ De la même manière, il est de nombreuses affaires où le juge valide au contraire le principe de l'intervention du pouvoir réglementaire, dès lors que celui-ci n'excède pas les limites de l'habilitation que lui a consentie le législateur²⁶⁵ ou encore dès lors qu'il se borne à assurer l'applicabilité des dispositions de nature législative²⁶⁶. Respecter la libre administration des acteurs infra-étatiques signifie que toute collectivité doit disposer d'un conseil élu doté d'attributions effectives d'où l'intérêt à s'intéresser à la portée du principe.

Le juge administratif et le juge constitutionnel, lorsqu'ils sont saisis, ont en commun, l'obligation de se prononcer sur la conformité aux textes des prérogatives de la puissance publique²⁶⁷. Cependant, ils ne manquent jamais l'opportunité qui leur est offerte de rappeler ou de déterminer les pouvoirs qu'il revient à l'acteur étatique d'exercer. C'est ainsi que les deux juridictions conseil d'Etat ont toujours affirmé que l'acteur étatique était le titulaire de la compétence en matière d'action extérieure.

Le Conseil d'Etat avait été saisi par le ministre des affaires étrangères afin de savoir s'il existait une contradiction entre la promotion de la conclusion d'arrangement mettant en relation collectivités ou autorités locales françaises et étrangères, et les dispositions de la constitution²⁶⁸. Il s'agissait de connaître de la légalité des relations internationales (ou

²⁶³ *ibidem*

²⁶⁴ J. CHAPUISAT à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, du 3 juin 1983 AJDA 1983, n° 9, p. 479.

²⁶⁵ Ibrahima DIALLO, op. Cit, p. 92 et s.

²⁶⁶ B. GENEVOIS à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 avr. 1981, P. 429 .

²⁶⁷ CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.32.

²⁶⁸ CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.34.

coopération transfrontalière) des collectivités de la République, que le conseil de l'Europe et l'Union Européenne encouragent encore aujourd'hui ardemment.

La demande d'avis s'inscrivait dans un contexte particulier. En effet la France s'apprêtait à adhérer à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales²⁶⁹, ouverte à la signature de Madrid le 21 mai 1980.

En séance du 16 mai 1980, un avis sera rendu par le conseil d'Etat²⁷⁰. Les articles visés sont 1, 20, 52, 55, et 72 de la Constitution. La réponse à la question posée par le gouvernement est formulée en trois temps.

En premier lieu, la haute juridiction administrative dans sa fonction consultative rappelle la centralisation des affaires internationales, et dénie formellement aux collectivités territoriales la compétence pour créer du droit international. Cette capacité, en vertu du Titre VI de la Constitution, est confiée au pouvoir exécutif le souci du Conseil d'Etat est « qu'aucune ratification ou loi d'approbation ne doit porter atteinte à la compétence fondamentale qui est celle de l'Etat ».

En second lieu, le Conseil d'Etat va rechercher si le projet de convention ne porte pas « atteinte à l'ordre des pouvoirs au sein de la République ». Ce n'est pas le cas en l'espèce, puisqu'il constate que le projet n'énonce pas de stipulations normatives. Cependant, il invite le gouvernement à la vigilance, afin que dans le futur, ces initiatives locales ne mettent pas en cause « les pouvoirs de l'Etat », « les principes d'unité et d'indivisibilité de la République²⁷¹ ».

Enfin, le Conseil d'Etat adopte une démarche prospective et s'inquiète de la difficulté de contenir de telles initiatives dans le cadre légal. Il invite les collectivités et autorités territoriales à ne pas se convertir en « autorité diplomatique ». Ce travers sera évité selon lui, si le gouvernement informe les destinataires de la convention, et s'il contrôle les textes nés des rapports du fait de ladite convention entre collectivités territoriales françaises et homologues étrangers.

Le Conseil d'Etat a eu le souci de recourir à une méthode qui vise à garantir le respect des principes constitutionnels. Ces principes qui sont, la libre administration des collectivités locales et l'indivisibilité de la République, déterminent le cadre des interventions de la loi et

²⁶⁹CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.34.

²⁷⁰ Avis du C.E du 16 mai 1980, Notes et Etudes documentaires, Droit international et Droit français- Etude de Conseil d'Etat, n° 4803, la documentation française, 1986, p.109-111.Note de Pierre Yves Chicot, op, cit , p.34.

²⁷¹CHICOT (Pierre -Yves), op, cit, p.34

du pouvoir exécutif²⁷². En bref, la méthode consiste à garantir les compétences du pouvoir central sans limiter la marge de manœuvre des collectivités publiques inférieures qui se livreraient à des actions non entachées d'inconstitutionnalité.

En partant de ces analyses nous pouvons dire que la coopération décentralisée des collectivités françaises sont fondées non seulement sur les fondements textuels mais aussi sur les fondements jurisprudentiels constitutionnel et administratif. Ce qui manque toujours au Mali car le juge constitutionnel et le juge administratif maliens sont toujours restés à la marge de cette belle construction démocratique.

Après avoir prouvé que les actions de coopération décentralisée ont un fondement juridique interne relevant du droit administratif local à caractère international, nous nous pencherons sur les fondements juridiques internationaux autorisant les collectivités territoriales à mener des actions de coopération sur le plan international.

SECTION 2 : UNE TENTATIVE D'AUTORISATION PAR LE DROIT INTERNATIONAL

Le droit international est une source du droit de la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques. Ces fondements juridiques internationaux tentent de combler le vide laissé par le droit interne. Ce sont tout d'abord les différents traités signés par les acteurs étatiques et les accords entre gouvernements qui représentent l'essentiel des fondements internationaux. Ces conventions internationales représentent ainsi un fondement qui apparaît plus solide juridiquement car il constitue « un véritable bloc de légalité²⁷³ ».

En effet, il convient d'admettre que l'internationalisation de l'économie à laquelle assistent ou contribuent les acteurs étatiques, le recul de l'Etat-nation au bénéfice d'organisations internationales influencent inéluctablement le droit applicable aux acteurs infra-étatiques. Même s'il s'agit d'une question cruciale, force est de constater que l'acteur étatique subit les effets de la volonté de ses acteurs infra-étatiques qui engagent des actions de coopération au plan international.

Ces collectivités, fortes d'une légitimité obtenue par l'élection de leurs dirigeants, considèrent qu'elles ont vocation à gérer leurs affaires dans leur dimension interne et

²⁷²LONG (M), op .cit.p.793.Note de CHICOT (Pierre Yves), op ,cit, p.35.

²⁷³AUDEOUD (O), « le cadre juridique de la coopération transfrontalière : apport de droit international et de droit communautaire », colloque de Nice du 25 octobre, collection des travaux et de recherches de l'Institut du droit de la paix et développement de l'université de Nice-Sophia-Antipolis, p.17.

externe²⁷⁴. Pour plus de précisions nous tenterons de développer les actes pris par les organisations internationales dans le cadre de la réglementation de la coopération décentralisée (**paragraphe 1**) et ensuite les accords signés par les sujets principaux du droit international (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1: Des encadrements juridiques de la coopération décentralisée par les organisations internationales.

Tout juste après la deuxième guerre mondiale, l'ONU a encouragé les jumelages afin de consolider la paix entre les peuples. Cette coopération est fondamentale²⁷⁵ aussi dans le processus de construction de l'unité africaine²⁷⁶. Dans la même perspective de valorisation de la coopération, l'union européenne et les pays ACP ont signé des accords de développement. Pour éclaircir le point, nous développerons le caractère incitatif de l'ONU et l'Union africaine d'une part, et d'autre part les accords de Lomé et de Cotonou.

A- Du caractère incitatif de l'organisation des Nations Unies et l'Union africaine

L'analyse du caractère incitatif se bornera sur l'intervention des Nations Unies pour l'encadrement de la compétence(1) et celle de l'Union africaine(2).

1. De l'intervention de l'Organisation des Nations Unies

La résolution des Nations-unies sur les jumelages-coopération constitue les prémices de la coopération décentralisée. En effet, lors de la XXVIème Assemblée générale de l'ONU en 1971, une résolution reconnaissant cette action des acteurs décentralisés fut adoptée. Cette résolution dispose que : « Les jumelages des villes sont un mécanisme de coopération de valeur exceptionnelle (...). On parle de jumelage lorsqu'il est réalisé entre villes de pays industrialisés et villes de pays en développement joint, à l'enrichissement intellectuel et moral des parties, un rapport technique et matériel parfois considérable²⁷⁷... ».Les jumelages-coopération se développent avec l'appui de la fédération mondiale des villes jumelées

²⁷⁴AUDEOUD (O), les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale, colloque de la société française du droit international, l'Etat souverain à l'aube du vingt et unième siècle, pédone, 1994, p. 140

²⁷⁵ ROCHE (Catherine), « droit communautaire, les collectivités territoriales et l'Union Européenne », AJDA, 2005, p. 1325.

²⁷⁶Le préambule de la constitution du 25 février 1992 de la république du Mali dispose que le Mali est disposé à céder toute partie de sa souveraineté pour la construction de l'unité africaine.

²⁷⁷ PETITEVILLE(Franck), La coopération décentralisée : Les collectivités locales Nord/Sud, L'Harmattan, Paris, 1995, P.200

²⁷⁸(Aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités. Unies) et le Comité National de jumelage français. Les motivations des Nations Unies à encourager le jumelage sont multiples.

Dans un premier temps, les Nations Unies ont demandé aux métropoles d'accélérer le processus d'indépendance des colonies afin de leur permettre de se développer.

Dans un deuxième temps, elles ont encouragé les collectivités territoriales à se rapprocher car elles considèrent qu'il lui appartient d'insuffler une dynamique dans les relations internationales, dans le brassage des peuples : « Il est de la mission de l'Organisation des Nations-unies d'être le point de convergence des efforts de tous les peuples vers la réalisation de la paix et de la coopération internationale²⁷⁹».

Son objectif est de promouvoir une politique de rapprochement des peuples à travers le jumelage .En plus, le Conseil Economique et Social des Nations-Unies dans sa résolution 1028 a considéré le jumelage comme un des moyens de coopération que devrait encourager l'organisation internationale²⁸⁰.Il considère qu'il faut prendre appui sur certaines organisations non gouvernementales pour faciliter les jumelages des villes à travers le monde²⁸¹.Ce qui fait aujourd'hui que ce jumelage est considéré comme d'utilité publique dans plusieurs pays²⁸². Dans la même mouvance de promotion de jumelage, l'Assemblée Générale a adopté une résolution en demandant au Conseil Economique et Social d'établir, en collaboration avec des organisations non gouvernementales compétentes, des mesures que l'O.N.U. et l'UNESCO pourraient renforcer en vue d'accroître le nombre de jumelages des villes²⁸³. Ces premiers jumelages entre acteurs infra-étatiques sont nés tout juste après la deuxième guerre mondiale, qui favorisait la réconciliation entre les peuples d'une part (France et l'Allemagne...) et une meilleure connaissance des différentes cultures d'autre part (France et le Mali après l'indépendance...). Ce jumelage met en contact non seulement les

²⁷⁸Créée à Aix-les-Bains le 27 avril 1957. Les pays africains et particulièrement ceux au sud du Sahara y adhèrent après leur accession à l'indépendance dans les années 1960. Voir à ce titre Idrissou Felix Boyarm, information sur le jumelage coopération. L'exemple France Burkina le 199 Avril 1997. p.2. cité par Marie Pedwendé Djindjere , « Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le Cas du Burkina Faso » , thèse de droit public, 2014, p.47

²⁷⁹ Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale. Citée par Souleymane De « coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes » thèse de Doctorat Droit public , 2014,p.50

²⁸⁰ La résolution 1028 (XXXVII) du Conseil Economique et Social de l'ONU en date du 13 Août 1964.

²⁸¹ La résolution 1217 (XLII) du Conseil Economique et social de l'ONU en date du 1^{er} juin 1967.

²⁸² Résolution 911 du 15 novembre 1968 de la 15^{ème} Conférence Générale de l'ONU sur la paix.

²⁸³ La résolution 2058 (XX) de l'Assemblée Générale de l'ONU en date du 16 décembre 1965.

animateurs locaux, mais aussi des populations entières de différents pays²⁸⁴.

En somme, les différentes résolutions de l'ONU visent à toucher l'ensemble des peuples avec leurs associations au niveau local dans les actions de solidarité du Nord comme du Sud. En plus, de cette intervention de l'ONU, l'Union africaine a tenté aussi d'encourager les Etats africains à promouvoir cette coopération décentralisée considérée comme un moyen d'intégration.

2. De l'intervention de l'Union africaine

Selon l'Union africaine, la coopération décentralisée est considérée comme un outil d'accompagnement de l'intégration africaine. Les États parties de la convention signée à Malabo adoptent des textes de loi définissant les conditions dans lesquelles les gouvernements locaux ou les autorités locales peuvent constituer des partenariats ou coopérer avec les gouvernements locaux d'autres pays, pour atteindre les objectifs communs de développement local, national et régional, et d'intégration continentale²⁸⁵.

Les initiatives d'intégration régionale encouragent la coopération entre les gouvernements locaux ou les autorités locales des États membres. Le cadre de coopération transfrontalière est établi par les États membres et les Communautés économiques régionales. Les gouvernements centraux soutiennent les gouvernements locaux pour leur pleine participation aux processus, mécanismes et programmes à l'échelle régionale et continentale.

Depuis 2003, le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest(CSAO) a encouragé la coopération transfrontalière des acteurs infra-étatiques comme facteur de l'intégration régionale, de stabilité et de sécurité. Le secrétariat du CSAO a contribué à inscrire la problématique transfrontalière aux programmes d'action de la CEDEAO et de l'UA, en vue de tirer partie des efforts et de partager l'expérience avec leurs homologues du nord.

En partant de cette analyse, nous pouvons dire que la coopération décentralisée a fait l'objet de réglementation par l'ONU et l'UA. Mais cet encadrement reste imparfait car ces organisations se focalisent sur le caractère incitatif et non sur des mesures contraignantes pour

²⁸⁴ Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée Générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale.

²⁸⁵ Art 17 de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation de la gouvernance locale et du développement local, adoptée par la vingt troisième session ordinaire de la conférence tenue à Malabo, 27 juin 2014

permettre aux acteurs étatiques de donner plus d'autonomie aux acteurs infra-étatiques pour l'exercice de cette compétence. Ce caractère incitatif est aussi visible sur les accords UE-ACP.

B- Des bases juridiques relatives à l'accord UE-ACP

Cette coopération a débuté officiellement en 1975 par la signature de Lomé I basé sur le développement Agricole et le financement des infrastructures .En 1980 ,Lomé II a été signé et qui approfondissait les acquis de Lomé I et crée un système compensatoire pour les produits miniers et enfin les années 85 et 90 (Lomé III et IV) portaient successivement la dimension politique des relations de coopération initiant un dialogue sur les politiques et remettre en cause l'efficacité de l'aide tout en intégrant la sécurité alimentaire et de l'environnement .

L'objectif central de la coopération ACP-CEE est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Ces accords ont été complétés par un nouvel accord de partenariat liant les 79 Etats ACP et 27 Etats de l'UE, signé le 23 juin 2000 à Cotonou²⁸⁶, la capitale du Benin et révisé le 25 juin 2005 à Luxembourg.

1. Des accords de Lomé

La coopération entre l'U.E et les Etats ACP apparait comme l'expérience la plus institutionnalisée de relations entre pays en développement et pays développés, entre le Nord et le Sud²⁸⁷.Le titre XX du traité présente trois axes socio-économiques : un développement économique et social durable, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté en leur sein²⁸⁸.

D'après Géorgie Maganza, « la politique communautaire de développement n'a cessé de se consolider, en tant que dimension essentielle d'un projet d'intégration qui, toujours à la recherche d'équilibres internes, n'en oublie pas autant le monde extérieur ²⁸⁹». Notre époque

²⁸⁶Bibiane M Gahamanyi, Mamadou Dansokho et Mamadou Diouf « Manuel de facilitation à l'intention des acteurs non étatiques de l'Afrique de l'ouest, édité par la fondation Ebert et Enda Tiers Monde ».page 10

²⁸⁷IBBRIGA(Luc –Marius), COULIBALY (Saibou), SANOU (Dramane), Droit communautaire ouest africain, coll, précis de droit Burkinabé, 2008, p.279

²⁸⁸Art 17, al 1^{er} du traité du conseil de l'Europe

²⁸⁹MAGANZA(Georges), op.cit.p.69cité par Pierre . Chicot, coopération internationale des collectivités françaises, op, cit, p.169

étant celle de la coopération intensive, la recherche « d'alliances ²⁹⁰ » par l'Europe avec le monde extérieur est rendu possible par l'article 238 C.E.E du traité de Rome dont le contenu est le suivant « la communauté peut conclure avec un Etat tiers, une Union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.. ». Le terme « association » est aussitôt remplacé par celui de « coopération » reflet des concepts d'égalité et d'intérêt mutuel²⁹¹. Ces coopérations particulières entretenues entre les Etats ACP et l'Union Européenne accordent une place de choix à la coopération régionale des acteurs infra-étatiques.

C'est dans la convention de Lomé IV que l'importance de la coopération décentralisée a été réaffirmée, dans son article 12 bis²⁹² et la dimension politique de la coopération décentralisée est clairement soulignée dans la déclaration ACP-CE figurant à l'annexe LXXX de la convention de Lomé IV bis²⁹³

Les Etats ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations utiles à leur participation à la mise en œuvre des programmes de développement. Il est essentiel de noter que la coopération décentralisée occupe une place encore plus importante dans le récent protocole de partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne²⁹⁴.

²⁹⁰ On entend ici le lien qui naîtra du fait d'un accord. Ces accords font partie d'une vaste gamme, « appelés à répondre à des exigences différentes » selon George Maganza, op.cit.p.17

²⁹¹ S. FRIEDEBERG, The Lomé agreement: cooperation rather than confrontation, journal of world the law, 1975, p.691. cité par Pierre . Chicot, coopération internationale des collectivités françaises, op, cit, p.169.

²⁹² 142 « Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des Etats ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. A cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP. » cité par Brice Anicet KOmbo dans sa thèse « Coopération décentralisée et objectifs du millénaire pour le développement : enjeux et perspectives dans l'espace francophone subsaharienne soutenu 27 juin 2012, p.74

²⁹³ « Afin d'encourager la participation des agents de coopération décentralisée aux projets et programmes financés par le Fonds et de s'assurer que leurs initiatives sont prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes indicatifs, les Etats ACP s'efforcent d'organiser des échanges de vue avec ces agents. Les Etats ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations pertinentes nécessaires à leur participation à la mise en œuvre des programmes.» cité par Brice Anicet Kombo dans sa thèse « Coopération décentralisée et objectifs du millénaire pour le développement : enjeux et perspectives dans l'espace francophone subsaharienne soutenu 27 juin 2012, p.74

²⁹⁴ DJINDJERE (Marie Julie Pewendé), Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le Cas du Burkina Faso, thèse Droit Public, 2014, p.74

Les Etats d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique sont des Etats indépendants, parties à la convention de Lomé, aujourd'hui accord de Cotonou²⁹⁵ ; ils sont aussi des acteurs et sujets du droit communautaire, présenté comme du droit international d'un type particulier. On parle de droit communautaire externe²⁹⁶.

En permettant à des acteurs infra-étatiques d'un Etat unitaire de coopérer avec leurs homologues des Etats voisins, ça confirme la théorie selon laquelle « les relations internationales ne se limitent pas aux rapports interétatiques et aux rapports qu'entretiennent les Etats et les organisations internationales, ou les organisations internationales entre elles²⁹⁷ ». Aussi, les coopérations entre sujets principaux de droit international sont complétées par des relations internationales de nature infra étatique qui bouleversent la conception classique.

Les acteurs infra-étatiques ont aussi leurs affaires étrangères qui, pour être menées à bien, nécessitent qu'elles se prévalent de l'exercice d'une aptitude internationale de nature infra étatique. Cette coopération régionale, admise par la communauté consistait en des avantages mutuels entre pays ACP, sans pour autant qu'elle en soit bénéficiaire²⁹⁸.

La coopération décentralisée des collectivités territoriales, qui au départ se manifestait à travers le jumelage, va renforcer celui-ci dans sa promotion culturelle. Elle devient au mieux le moyen intégré dans les mécanismes de Lomé IV pour atteindre le développement des Etats ACP. Les critères sociaux et culturels à ce niveau jouent un grand rôle²⁹⁹. Les deux critères ne sont pas concurrents mais complémentaires partiellement substituables et sont animés par une prolifération d'acteurs publics et privés³⁰⁰. Ce n'est pas encore la belle époque des collectivités territoriales, mais la voie est ouverte pour elles de porter les préoccupations de leurs communautés à la base en vue d'obtenir des solutions de financement sur la base des appuis aux politiques sectorielles, notamment culturelles³⁰¹.

²⁹⁵ L'accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou (Benin) le 23 juin 2000, le courrier ACP-UE, édition spéciale, septembre 2000, 167 p.

²⁹⁶ WALBROECK (M), avant-propos, in G. Maganza, Droit de la communauté économique Européenne, la convention de Lomé, édition de l'Université de Bruxelles, volume 13, 1990, 406 p, v.p.2

²⁹⁷ COLARD (Daniel), Les relations internationales de 1945 à nos jours, Armand, 6^{ème} édition, 1996, p.105

²⁹⁸ Sur ce point, D. Perrot, La coopération régionale entre les départements d'Outre-mer et les Etats A.C.P. Annuaire des collectivités locales, Litec, 1991, p.33

²⁹⁹ Art 20 de la quatrième convention de Lomé,

³⁰⁰ COMELIOU (Christian), Planifier le développement, illusion ou réalité ? éd. l'Harmattan, 1998, coll., Population et développement, p.79-92 cité par Souleymane De «op, cit ,p57

³⁰¹ LEMESLE (Raymond-Marin), La convention de Lomé : 1975 -1995 (20^{ème} anniversaire de la coopération Union européenne- Etats ACP), ed. CHEAM, Paris, coll. Notes africaines, asiatiques et Caraïbes, 1995, p.191 voir la quatrième convention de Lomé, art 77, 84, 110, 159

Le renforcement de la coopération régionale repose sur deux motivations majeures, et en cela il comporte des ressemblances avec les coopérations extérieures. Ces motivations sont d'ordre sociologique et économique.

Dans un premier temps, elle permet un rapprochement des populations tenues artificiellement à l'écart par des frontières terrestres ou maritimes.

Dans un second temps, elle incarne la mise en commun d'intérêt local ou régional, en vue de diminuer le coût de l'action publique ou de créer des conditions favorables à des projets de développement local et régional qui doit inciter les partenaires locaux à s'unir. Ces motivations vont légitimer sur le terrain du droit, la légalité de la compétence internationale des collectivités territoriales

La coopération décentralisée envisagée dans sa globalité repose sur des objectifs tendant à satisfaire les besoins et aspirations de la communauté des acteurs infra-étatiques. C'est l'objectif d'un développement économique « autonome » et « auto-entretenu ³⁰² » qui conduit le pouvoir central à consentir cette liberté locale.

Il faut tenir compte d'une conception aujourd'hui largement admise selon laquelle le développement économique et social doit relever de plus en plus des autorités décentralisées. Par conséquent, les acteurs infra-étatiques sont placés en première ligne. Conformément à cette idée, Danielle Perrot a suggéré le transfert de compétences de l'Etat-membre au profit des collectivités décentralisées « afin de mieux mener des actions de coopération avec des entités voisines sous juridiction d'autres Etats ³⁰³ ». Elle juge, en outre, que « les chances de mise en œuvre de la déclaration commune sur la coopération entre les Etats ACP et départements d'Outre-mer passent, par un concours actif entre tous les titulaires de compétence aux différents niveaux ³⁰⁴ ».

Mais face aux insuffisances de réussir la réalisation des objectifs de développement des Etats ACP, Jean Brousset à ce sujet affirme que : « Lomé n'a pas pu freiner le déclin économique des pays ACP ³⁰⁵ ». Or les acteurs infra étatiques, principaux acteurs de la coopération décentralisée, ne peuvent se porter mieux si les acteurs étatiques dont elles relèvent, se portent mal. En plus, c'est la configuration de mondialisation des échanges et des

³⁰² Ce sont les termes qui se rattachent à la coopération régionale d'après l'article 156 alinéa 1 de Lomé IV

³⁰³ PERROT (Danielle), op.cit .p.42-43

³⁰⁴ PERROT(Danielle), op.cit. p.45

³⁰⁵ Cité par IBBRIGA(Luc –Marius), COULIBALY (Saibou), SANOU (Dramane), op, cit , p223

blocs régionaux qui se structurent ³⁰⁶ qui fait que Lomé IV est révisé, et que l'accord de Cotonou qui lui succède fait son apparition.

2. Accord de Cotonou

L'accord de Cotonou privilégie d'abord la coopération entre les Pays ACP. Cette coopération est envisagée sous l'angle de la stratégie de développement avec une finalité précise : l'intégration régionale. L'objectif consiste pour les pays ACP, à créer des marchés plus vastes et plus unifiés sous la forme d'une Zone de libre-échange, d'unions douanières ou de marchés uniques.

Les structures supranationales telles que l'Europe communautaire, soutiennent l'interventionnisme infra étatique vers l'extérieur en soutenant des microréalisations au niveau local qui ont un impact économique et social sur la vie des populations et répondent à un besoin prioritaire exprimé et mis en œuvre par des collectivités locales³⁰⁷.

Les acteurs infra-étatiques sont donc investis à chercher les moyens de leur développement au-delà des frontières nationales par la coopération avec l'étranger³⁰⁸. Ces coopérations extérieures que l'Europe appelle de ses vœux, prennent, contre toute attente, des accents politiques, puisque la commission soutient la relation dans les domaines politiques et administratifs.

Le nouvel accord prend aussi en compte les objectifs transversaux, tels que l'égalité homme-femme, la gestion durable de l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement des capacités, la santé des populations et l'accès à l'éducation³⁰⁹, toutes choses

³⁰⁶ CHANTEAU (V.J.P), TUBIANA(Laurence), Les blocs régionaux hors d'Europe, problèmes Economiques, n°2355, 22 décembre 1993, pp.8-16 .F. Célimène et &C. Lacour, Les paradoxes de l'intégration régionale ou l'exemplarité Caraïbe, 25 p ; in colloque précité du Geremia et de l'ASRDLF, l'intégration régionale des espaces. P. Watson, l'intégration régionale et la Caraïbe, La CARICOM face à la NAFTA et l'Union Européenne, in colloque du CEREGMIA et de l'ASRDLF, 22.p.

³⁰⁷ Les articles 70 et 71 de l'accord de Cotonou

³⁰⁸ « L'accord de Cotonou engage l'Outre-mer. Agence française de développement, Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit local, FNSEM, Les sociétés d'économie mixte d'Outre-mer et la coopération régionale : guide pratique, 2001, p.21.

³⁰⁹ PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1905/2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement : Journal Officiel de l'Union Européenne 27 Décembre 2006, p. 41-71.

qui, aujourd'hui relèvent de la compétence des collectivités territoriales, structurellement handicapées dans leur développement³¹⁰.

C'est précisément dans ce contexte de la coopération ACP-UE que la coopération décentralisée se définit comme un autre type de coopération qui place les acteurs eux-mêmes au cœur du processus de coopération. Morson³¹¹ et BRACQ³¹² donnent des indications au financement de cette nouvelle approche de la coopération décentralisée. L'accord donne un statut spécial³¹³ aux pays les moins avancés, enclavés ou insulaires.

Cet accord a donné la chance à d'autres acteurs, autres que l'État en tant que partenaire principal. Le partenariat est ouvert aux parlements ACP, aux autorités locales des États ACP et à d'autres acteurs à savoir le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris la société civile sous toutes ses formes et les organisations syndicales selon les caractéristiques nationales, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société dans le développement social, culturel et économique.

Les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les principes et stratégies de développement, les modèles de leurs économies et de leurs sociétés. Ils établissent avec la Communauté les programmes de coopération prévus dans le cadre du présent accord. Toutefois, les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques, des parlements des États ACP et des autorités locales décentralisées au processus de développement, notamment aux niveaux national et régional³¹⁴. Pour Lowe, cet accord offre également la base pour les nouveaux partenaires en matière économique, commerciale et d'investissement ainsi qu'en vue de l'intégration progressive des États ACP dans l'économie mondiale³¹⁵.

En se référant aux analyses faites, nous pouvons dire que l'accord de Cotonou reconnaît la compétence internationale des acteurs infra-étatiques mais il laisse le soin aux acteurs étatiques d'apprécier le niveau d'implication de ces acteurs.

³¹⁰ Conseil Economique et Social des Nations Unies, sont éligibles au titre des Pays les Moins Avancés (PMA) les États de moins de 75 millions d'habitants dont le revenu par an et par habitant est inférieur à 900 \$ US. Rapport sur les Pays les Moins Avancés (publication bisannuelle), 17 mai 2006, UNCTAD / LDC / 2006, p. 408

³¹¹ MORSON (S) « Accords de Cotonou-Aspects historiques et généralités » : J.C.I Europe traité, Fasc. 2240, pts 70 et 71.

³¹² BRACQ (Stéphane) « accord de Cotonou, coopération économique et commerciale » J.C.I Europe traité, Fasc. 2241, pts 90 à 96

³¹³ V. Par exemple, 4e convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 : Journal Officiel 17 Aout 1991, p. 3-280, spécialement Titre IV.

³¹⁴ Art 4 op, cité

³¹⁵ LOWE (P), « Le 20^{ème} siècle a bien démarré pour le partenariat ACP-UE », in Courrier ACP-UE, numéro 181 du mois de juillet 2000, p. 2

En résumé, nous pouvons dire que les conventions de Lomé et de Cotonou ont posé aussi les jalons de la coopération décentralisée entre les pays africains et ceux du Nord en général et les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires en particulier. Si les conventions de coopération décentralisée ont fait l'objet de réglementation par les organisations internationales, elles bénéficient aussi du concours du droit communautaire.

Paragraphe 2 : Au regard du droit régional sur la coopération décentralisée

La construction africaine poursuit le but d'unir le continent, ce qui implique la libre circulation des biens et des personnes. La participation du niveau local à cette tâche commune prend la forme de coopération entre acteurs infra-étatiques de part et d'autre des frontières. La construction européenne, tant du point de vue de l'Union européenne que du Conseil de l'Europe, a contribué à rendre légitime et impérative la coopération internationale des collectivités locales³¹⁶. Par conséquent, cet état de fait justifiait la nécessité pour les acteurs infra-étatiques d'être dotés des compétences attachées à cette mission.

Les relations locales transfrontalières qui s'établissent vont reposer sur un encadrement juridique émanant des acteurs étatiques. Des accords de coopération transfrontalière ou transfrontière, multilatéraux ou bilatéraux, contribuent au progrès dans le rapprochement des nations africaines ou européennes. Il est à signaler que la convention-cadre sur la coopération transfrontalière est intimement liée à la construction et à la consolidation de l'Europe continentale. Aussi, celle-ci n'a pas vocation à s'appliquer hors du contexte européen³¹⁷. Mais nous faisons recours aux instruments communautaires européens car beaucoup de collectivités territoriales maliennes tissent des relations de coopération décentralisée avec les collectivités européennes. C'est pour cela que dans le cadre de cette étude nous tenterons d'analyser le droit communautaire africain et européen sur la coopération décentralisée (A) et les accords particuliers signés par certains Etats partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée (B).

A- Une reconnaissance par le droit communautaire édicté par des structures régionales

³¹⁶CHICOT (Pierre Yves), op, cit p .121

³¹⁷ CHICOT (Pierre Yves), op, cit . p.128

A côté des règles de droit interne, il existe des organisations spécifiques à savoir la CEDEAO, l'UEMOA et le Conseil de l'Europe, qui s'attachent à proposer aux Etats des conventions organisant les relations entre collectivités territoriales ou autorités territoriales de nationalités différentes afin de concilier leur liberté d'action dans le cadre de la coopération transfrontalière et interrégionale communautaire et la souveraineté des Etats³¹⁸. Pour éclaircir le point, nous nous intéresserons aux directives édictées par des structures régionales africaines (1) et les instruments européens sur la coopération transfrontalière (2).

1. Des directives édictées par des structures régionales africaines

La coopération décentralisée a connu un développement depuis les années 1990 à la faveur des processus de décentralisation et des normes de bonne gouvernance. Mais avant 1990 les premières formes de coopération en Afrique, particulièrement au Mali, étaient le jumelage. Les jumelages ont commencé au Mali dans les années 1970 période de grandes sécheresses qui ont affecté le Mali. Ces jumelages ont créé ont abouti à des actions humanitaires d'urgence de la part des français envers le peuple maliens.

Ces jumelages ont permis d'accentuer des échanges entre les différentes populations. Progressivement les Etats d'Afrique de l'ouest ont convenu à mettre en place des stratégies permettant aux pays d'Afrique de l'ouest de créer la communauté panafricaine. Ainsi il ressort dans leurs coopérations la création d'un marché commun, la création d'un comité de surveillance de la politique intérieure des Etats d'Afrique de l'ouest.

Elle est en passe de devenir une nouvelle norme en matière de développement³¹⁹. Ainsi, elle cadre parfaitement avec la coopération transfrontalière qui « correspond aux relations de voisinage qu'entretiennent les acteurs infra-étatiques de part et d'autre des frontières. Les acteurs locaux de part et d'autre de la frontière décident de coopérer, sur des thématiques communes. Elle représente une modalité d'exercice des compétences qu'ils détiennent et non une compétence supplémentaire³²⁰». C'est donc une démarche territoriale locale portée par les acteurs infra-étatiques à la base et qui épouse par conséquent la vision de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

³¹⁸NOIZET (César), op, cit, p.57

³¹⁹TOTTE et VAN DE WALLE, 2009, cité par Amadou DIOP et MohamadouMountaga Diallo, Intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le défi de la coopération transfrontalière

³²⁰Cité par Amadou DIOP et MohamadouMountaga Diallo, Mission opérationnelle transfrontalière, 2010,p ;7

Dans son mémorandum sur la coopération transfrontalière, la CEDEAO la définit comme « une démarche d'initiatives locales par laquelle des actions sont formulées et mises en œuvre par les acteurs locaux privés et publics de deux ou de plusieurs pays vivant dans les espaces transfrontaliers. C'est aussi toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de bon voisinage entre collectivités ou autorités territoriales frontalières relevant de deux ou de plusieurs Etats-membres, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements nécessaire à cette fin³²¹».

La coopération décentralisée en tant qu'instrument de régulation entre acteurs frontaliers constitue un excellent outil d'intégration régionale. En effet, la concertation et le partenariat entre acteurs publics et privés autour de l'acteur infra-étatique permet de développer des relations de bon voisinage, de gérer de manière consensuelle les facteurs de tensions sociales. Car dans les zones périphériques, toutes les problématiques de développement dépassent les frontières et ne peuvent ainsi être prises en charge de façon convenablement que dans le cadre d'un dialogue extraterritorial. En coordonnant leurs activités dans des espaces de dialogue mis en place dans le cadre de la coopération décentralisée, les acteurs frontaliers contribuent à rapprocher les citoyens et les économies et en conséquence à favoriser le mécanisme d'intégration territoriale.

Aujourd'hui, les politiques de développement local en cours dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest légitiment le local ou régional et donnent donc l'occasion de promouvoir la coopération décentralisée. En plus, l'intercommunalité transfrontalière constitue un outil important pour développer des rapports de bon voisinage entre collectivités territoriales frontalières et arriver à une gestion concertée des problématiques de développement³²². Elle peut faciliter ainsi l'intégration régionale. En effet, cette dernière a une forte dimension territoriale. Car c'est un mécanisme de création et de renforcement de liens socioculturels et économiques entre des acteurs étatiques qui partagent la même espace territorial, en vue de créer une cohésion fonctionnelle et d'évoluer vers un véritable développement local et régional.

La CEDEAO travaille à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. Elle a mis en place, en 2005, une Convention sur la coopération transfrontalière et élaboré un Projet de

³²¹Intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le défi de la coopération transfrontalière, Amadou DIOP et Mohamadou Mountaga Diallo, CEDEAO, 2005, p.5

³²²Intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le défi de la coopération transfrontalière, Amadou DIOP et Mohamadou Mountaga Diallo, CEDEAO, 2005, p .5

directive sur la question après avoir lancé le Programme d'Initiatives Transfrontalières ³²³(Mise en place de deux opérations pilotes du PIT (Sikasso-Bobo Dioulasso et Sénégal méridionale), définies par des ateliers d'acteurs locaux dans des zones transfrontalières de la région grâce notamment à l'appui du PNUD, de la coopération Canadienne et de la coopération autrichienne) en 2004. Il est cependant important de travailler, au niveau étatique, au renforcement des dispositifs juridiques pour offrir un cadre légal à la coopération décentralisée.

Le Conseil des Collectivités Territoriales, à cet effet, est un Organe consultatif de l'Union Economique Monétaire Ouest africaine (UEMOA) créé par l'Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements³²⁴. Par cet acte, l'Union donne un acte politique fort pour une meilleure implication des acteurs infra-étatiques dans le processus d'intégration pour relever les défis de la mondialisation, promouvoir un système de gouvernance multi niveaux et prendre en compte les préoccupations de la communauté locale dans les politiques et programmes de développement. Il assure la participation des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'UEMOA³²⁵.

Constituée sur la règle de la parité à raison de 5 membres par Etats³²⁶, l'assemblée générale, sur proposition du Bureau, a créé des commissions techniques permanentes. Soulignons qu'elle est habilitée à instituer des Commissions techniques ad hoc pour l'examen de

³²³ Le but de la CEDEAO à travers le PIT, est d'accéléré le mécanisme d'intégration régionale

³²⁴ C'est la rencontre de Burkina Faso, organisée par la Commission de l'UEMOA, en partenariat avec la ville qui a constitué une première étape clé de cette dynamique. Elle a été suivie par la Conférence régionale sur le développement territorial qui a débouché sur la signature d'une déclaration commune qui marque la volonté des États membres représentés par les ministres de la décentralisation et de l'Aménagement du territoire, de la Commission de l'UEMOA, des collectivités territoriales et des partenaires techniques et financiers de soutenir le processus de création d'un Conseil des collectivités territoriales (CCT) de l'espace UEMOA. Cette recommandation a depuis lors été suivie d'effets, avec notamment : i) la réunion des experts et des ministres chargés de la décentralisation et des collectivités territoriales qui ont examiné et adopté la proposition de projet d'acte additionnel portant création du CCT (17 décembre 2010, à Ouagadougou) ; ii) la réunion du Conseil des Ministres statutaires de l'UEMOA (1er avril 2011 à Lomé), qui après examen du projet d'acte additionnel relatif à la création du CCT dans l'espace UEMOA, a recommandé l'adoption dudit projet d'acte additionnel par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernements. Il a été mise en place à Niamey, le 11 avril 2012, à la suite d'un processus participatif et regroupe les collectivités territoriales de l'UEMOA. Cité par Souleymane DE, op, cit, p .117.

³²⁵ Art. 3 du règlement intérieur du CCT de l'UEMOA, Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements.

³²⁶ Art. 7 du règlement intérieur du CCT de l'UEMOA, Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements.

questions spécifiques ou d'actualité³²⁷. C'est le cas de la Commission du développement, de la cohésion sociale et de la solidarité en charge des questions liées à l'accès aux services essentiels et à l'atteinte des OMD ; de la Commission aménagement du territoire et du développement durable, chargée des questions d'environnement, de développement urbain et rural et de gestion foncière, mais aussi de la Commission coopération et partenariat, chargée des questions de coopération interrégionale, de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée. L'UEMOA possède une commission développement économique chargée des questions liées au financement des collectivités territoriales et une Commission affaires générales et institutionnelles, chargée des questions relatives à l'administration du CCT-UEMOA, à l'harmonisation des textes des Etats membres, notamment en matière de décentralisation, à la gouvernance locale et à la prévention des conflits.

C'est évidemment la raison pour laquelle l'UEMOA a entrepris de promouvoir à la demande des acteurs infra-étatique « un dialogue permanent et systématique avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques³²⁸ ». Le CCT-UEMOA devient alors un interlocuteur entre les instances communautaires et les associations et peut ainsi compenser les insuffisances nationales en informant et en écoutant les acteurs infra-étatiques par l'intermédiaire des associations de municipalités avant tout lancement du processus formel de décision. Mais si le droit communautaire africain reconnaît la compétence internationale des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération transfrontalière, la question reste aussi une priorité en Europe.

2. Des instruments juridiques européens sur la coopération transfrontalière

Les travaux du Conseil de l'Europe ont permis la rédaction de la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980³²⁹ et son protocole additionnel du 9 novembre 1995 ainsi que la préparation de plusieurs instruments complémentaires pour encourager les initiatives locales.

En premier lieu, la convention-cadre européenne est la première convention internationale de portée générale ayant pour ambition la promotion de la coopération transfrontalière³³⁰. Elle est le point de départ d'une réflexion transfrontalière et plus largement la prise de

³²⁷ Art. 26 du règlement intérieur du CCT de l'UEMOA, Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements.

³²⁸ Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements.

³²⁹ Loi n°83 -1131 du 23 décembre 1983, JORF 27 décembre, décret n°84-432 du 4 juin 1984 , pp1803

³³⁰ C. NOIZET (César) , op, cit, p.57

conscience de la nécessité des actions de coopération transfrontalière dans le cadre du développement local³³¹.

Mais le corpus de la convention n'offre que peu d'intérêt car elle n'a pas de conséquence directe dans l'ordre juridique interne des Etats si ce n'est que d'obtenir une attitude plus favorable devant des actions de coopération transfrontalière et la reconnaissance, par les Etats qui l'auront ratifiée, du principe d'habiliter les collectivités ou autorités territoriales à coopérer au de-là de la frontière nationale dans les limites de leur droit interne³³². Cette convention vise à encourager et à faciliter la conclusion d'accords entre collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière et dans les limites de leurs compétences. Mais cette convention était incitative qu'impérative³³³. Son dispositif se limitait à obtenir de chaque partie signataire un simple engagement et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les acteurs infra-étatiques. Les dispositions de l'article 2 visent à renforcer et à développer les rapports de voisinage mais subordonnent l'application de la convention au respect des règles internes et permettent aux Etats de limiter l'application de la convention comme ils l'entendent sur leur territoire et à leurs collectivités territoriales³³⁴.

La philosophie générale de cette norme va se fonder sur une double motivation, politique et économique, qui consiste à réduire le poids de l'acteur étatique dans les relations internationales.

L'objectif visé est le dépassement des simples coopérations interétatiques pour s'enraciner dans la vie locale. Comme nous l'apprend l'un d'entre eux, les rédacteurs de cette convention « sont partis de cette convention que les autorités locales et régionales ont une vocation

³³¹Manuel de coopération de transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe préparé conjointement par Charles Ricq, le comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière et la Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe, 3^{ème} édition Conseil de l'Europe Strasbourg 1996, p.18. cité par CézardNoizet, *Coopération Décentralisée et le développement local*, op, cit, p.57

³³²LOCATELLI (Rinaldo), « la décentralisation de la coopération transfrontalière », *Revue Pouvoir* n°19, 1981, p.63

³³³LUCHAIRE (Yves), *La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales*, *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, n°20, 2007, p.3-10.

³³⁴Il en a été ainsi la Suède a déclaré « Limiter le champ d'application de la présente convention aux collectivités et aux organismes suivants : communes, fédérations de communes » ou lorsque l'Italie a précisé lors de la signature que : 1-Les entités qui selon le système juridique italien peuvent conclure des accords et arrangement visés par la présente convention sont : les régions, les provinces, les communes, les communautés de montagne, les syndicaux communaux et provinciaux de service et de travaux. 2- La profondeur de la zone à l'intérieur de laquelle doivent être situées les entités territoriales italiennes habilitées à conclure les accords et arrangements visés par la présente convention est de 25 km à partir de la frontière, à moins qu'elles ne soient directement limitrophes d'Etats étrangers » déclaration reproduite dans le Conseil de l'Europe L.R.R6CT (91) transfront (91) 3 , cité par CézardNoizet, *Coopération Décentralisée et le développement local*, op, cit, p.60

naturelle à prendre en charge de coopération transfrontalière au niveau local et que l'on peut en déduire que leur compétence générale pour gérer les affaires communales s'étend aussi au pouvoir de nouer des relations avec les autorités locales et régionales limitrophes³³⁵ ».

La convention –cadre contribue, dans une certaine mesure, à remettre en cause le monopole étatique dans la politique étrangère. A ce sujet, Bernard Dollez estime que la première obligation qui pèse sur les Etats consiste à adopter une législation compatible avec le développement de la coopération décentralisée. Ceci constitue une obligation de résultat³³⁶. La vision politique du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la construction européenne, l'a conduit à considérer le mode de relation que doivent entretenir les pouvoirs centraux et locaux des Etats membres³³⁷. Une telle politique, quand elle est mise en œuvre, procède au transfert de certaines fonctions du gouvernement central vers des structures administratives plus proches du citoyen, d'où le recours au mécanisme de la subsidiarité, qui permet de déterminer le niveau adéquat des prises de décision en écartant si besoin est, le niveau supérieur au bénéfice du niveau inférieur³³⁸. D'après Guy Braibant, la « diffusion du pouvoir » contribue à la démocratisation des Etats : décentralisation et déconcentration reposent sur le principe de subsidiarité³³⁹.

La coopération décentralisée illustre un des aspects de la diffusion du pouvoir dont parle Monsieur Guy Braibant lorsqu'il évoque l'avenir de l'acteur étatique. La diffusion du pouvoir permet ainsi aux acteurs infra-étatiques d'exercer seules, ou concurremment avec l'acteur étatique, ou d'autres collectivités territoriales, de nouvelles compétences. Toutefois l'ancien vice-président du conseil d'Etat précise qu'il faut prendre garde à ne pas confondre diffusion du pouvoir et dilution des responsabilités³⁴⁰.

En définitive, l'idée du Conseil de l'Europe de voir l'Etat et les collectivités territoriales partager le domaine de la coopération internationale était lancée et matérialisée par le truchement d'un texte international³⁴¹. L'Etat souverain est alors dans l'obligation de s'adapter à ces nouvelles mutations exhortées ou créées par la mondialisation. Dans ce contexte, les

³³⁵LOCATELLI (Rinaldo), « La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en œuvre de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », Pouvoirs, n°19, 1981, p.59-66,

³³⁶DOLLEZ(Bernard), coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, thèse multi gr, Lille II , 1993, p.26

³³⁷Les nouvelles relations Etat, collectivités locales, la documentation française, 1991, 279 p .

³³⁸ CHICOT (Pierre .Yves), op ,cit, 2005,p.122

³³⁹BRAIBANT (Guy), l'avenir de l'Etat, in Etudes en l'honneur de Georges Dupuis, LGDJ, 1997, p.45

³⁴⁰BRAIBANT (Guy), op.cit . p.45

³⁴¹CHICOT (Pierre .Yves), op ;cit ; p123

institutions territoriales deviennent un facteur important de la compétence internationale³⁴². Par ailleurs, l'aspect économique de la coopération décentralisée suscite davantage d'intérêt, lorsqu'on sait que la mise en commun de problèmes locaux frontaliers à résoudre peut aboutir à un allègement des montants à engager³⁴³. La coopération décentralisée apparaît alors comme un moyen privilégié pour accroître le rendement dans la gestion des affaires locales.

L'objection formulée contre les limites territoriales dans le développement de l'activité économique tient au fait que certains économistes³⁴⁴ estiment que la discontinuité spatiale instituée par les Etats pour distinguer les limites des territoires nationaux, représente une entrave à l'optimum économique³⁴⁵. La frontière limite simultanément l'exploitation des marchés et de la solidarité.

Par conséquent, le moyen à remédier à ces handicaps passe par la promotion de la coopération transfrontalière. Ainsi, la suppression des frontières dans le cadre d'une union décidée favoriserait plus les zones frontalières. En évoquant les premières conséquences juridiques de la convention de Madrid, on retiendra qu'elle aura permis aux Etats qui l'ont signée et ratifiée à l'instar de la France, d'admettre que désormais dans leur ordre juridique interne, les collectivités publiques peuvent sur la base de projets définis nouer des contacts avec leurs homologues étrangers³⁴⁶. Pour l'Assemblée consultative du conseil de l'Europe, « les principes formulés dans ce texte peuvent servir de base à une nouvelle doctrine de droit international réglant les rapports de bon voisinage, à travers les frontières, et la répartition des compétences entre pouvoirs publics³⁴⁷ ».

L'évidence est là : pour que « la coopération soit efficace, il est indispensable que l'autorité locale et/ou régionale soit investie de pouvoirs et de responsabilités³⁴⁸ ». L'ampleur prise par le corpus juridique dans ce domaine a modifié de façon impressionnante le concept de souveraineté de l'acteur infra-étatique. La notion d'une souveraineté illimitée de l'Etat est

³⁴² NEMERRY (J.C), Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe, in J.C Nemery et Wachter (dir), entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises, DATAR de l'aube, 1993, p.14, v. dans le même ouvrage, S. Wachter, institutions et enjeux pour l'amélioration du territoire, pp. 19-25

³⁴³ V.l'étude Werner et D.Senigout, la coopération transfrontalière de proximité un enjeu majeur de développement, RFFP, 1991, p.143-158

³⁴⁴ DAMIAN (V.M), CHAUDHURI (B), P. BERTHAUD (P), « La libéralisation des échanges est-elle une chance pour le développement durable ? » Revue du tiers-monde, n°150, 1997, pp.427-442

³⁴⁵ COURLET(Claude), Approches de théorie économique, Economie et humanisme, n° 301, 1988, p.6

³⁴⁶ CHICOT (Pierre .Yves) , op. cit ; P . 126

³⁴⁷ Cité par E .Decaux, op .cit .p.582

³⁴⁸ STORBERG (M.K .H), rapport général, in Conseil de l'Europe, Conférence des pouvoirs locaux et Régionaux d'Europe, op, cit ; 19 .p

aujourd'hui complètement périmée³⁴⁹. Néanmoins, il faut préciser que l'article 2 paragraphe 1 de la convention de Madrid stipule que cette coopération internationale locale « s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne³⁵⁰ ». Autrement dit, le Conseil de l'Europe avait jugé qu'il ne fallait pas forcer la main aux acteurs étatiques et qu'il convenait de laisser au droit interne de fixer les prérogatives. Dans le même temps, l'article 4 de la convention, invite les acteurs étatiques à résoudre « les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique, qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière ». En tout état de cause, l'idée même d'instituer une coopération internationale infra étatique, sous-tendait la mise œuvre de nouvelles prérogatives au profit des acteurs infra-étatiques. Mais la nécessité de renforcer la convention-cadre s'est révélée pertinente. Car ses dispositions se sont montrées insuffisantes vu le « dynamisme de la coopération transfrontalière³⁵¹ ». Ainsi, l'adoption d'un Protocole additionnel est apparue nécessaire comme le moyen d'assortir la coopération transfrontalière des instruments juridiques appropriés, tout en unifiant ses principes.

En second lieu, le Protocole additionnel, ouvert à la signature le 09 novembre 1995. C'est en 1997 que la France³⁵², l'Allemagne, le Luxembourg et la Suède se sont acquittés de cette formalité substantielle³⁵³. Contrairement à ce que prévoit la convention-cadre, les acteurs infra-étatiques s'engagent plus seulement à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière, mais s'engagent à reconnaître et à respecter le « droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à leur juridiction, de conclure des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon la procédure prévue par leurs statuts conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la partie en question ».

Le protocole additionnel introduit une évolution capitale en faisant reposer la coopération transfrontalière sur des actes juridiques qui formalisent ses partenariats. Le point de convergence entre ces caractéristiques de la coopération transfrontalière réside dans le soutien

³⁴⁹LACHS (Manfred), *Le droit international à l'Abe de XXIème siècle*, RGDIP, 1992, p. 536. D. David, *l'ampleur du texte, Politique étrangère*, n° 1/97, 1997, p.8

³⁵⁰Art 2 de la convention de Madrid du 21 mai 1980

³⁵¹Conseil de l'Europe, direction de l'environnement et des pouvoirs locaux, *Rapport explicatif ou Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, 1995, p. 9-10

³⁵²Loi n°99-384 du 19 mai 1999 (J.O. 21 mai 1999) a autorisé l'approbation du Protocole additionnel.

³⁵³Au 12 avril 2001, huit pays en tout ont signé le Protocole additionnel à la convention de Madrid, Allemagne, Suède, Luxembourg, France, Pays-Bas, Portugal, Suisse, Belgique ;

apporté à l'émergence d'une politique publique transnationale en Europe, au sein de laquelle l'autonomie des acteurs infra-étatiques est renforcée. Ces accords ne sont pas évidemment assimilables à des accords interétatiques, mais on pourra observer que l'action des collectivités territoriales ne s'arrête pas seulement des affaires locales internes mais s'intéresse aussi des affaires locales externes. L'Etat est bel et bien concurrencé sur le terrain des relations extérieures³⁵⁴.

A partir d'observations qui reposent sur la sociologie des relations internationales, Merle conclut que : « quel que soit le destin de l'Etat-nation, ce dernier n'est plus le seul à occuper la scène internationale³⁵⁵ ». Dans le même ordre d'idées Jacques Chevallier juge que « l'Etat-nation symbole de l'identité de la collectivité nationale en particulier à l'extérieur ne remplit plus tout à fait ce rôle, depuis que certaines de ses entités se livrent à des dons incessants à l'étranger³⁵⁶ ».

En effet, avec le développement de la coopération décentralisée, force est de constater l'apparition d'actes inédits imputables aux acteurs infra-étatiques. La détermination de la nature juridique de ces accords conduit à ne pas confondre avec les traités. Georges Burdeau, pour caractériser certains accords conclus entre autorités administratives de pays différents, parle « d'accords infra étatiques », qui, de son point de vue correspondent à l'expression anglo-saxonne de « *low level relations*³⁵⁷ » c'est-à-dire même niveau de relation. Ces « accords infra étatiques » évoqués par Georges Burdeau ont une véritable portée juridique, et sont donc obligatoires³⁵⁸.

En outre, d'après l'article 1 alinéa 2 du Protocole additionnel, « un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités qui l'ont conclu ». Cette idée de la responsabilité exclusive des collectivités territoriales réduit la marge de manœuvre étatique en même temps qu'elle facilite la promotion de la coopération transfrontalière en Europe. En vertu de l'article 2 du Protocole additionnel³⁵⁹ : « les décisions intervenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités territoriales ou autorités territoriales dans un ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées

³⁵⁴ CHICOT, op .cit .p .131

³⁵⁵ .MERLE (M), Bilan des relations internationales contemporaines, Economica, 1995, p.22. cité par PIERRE CHICOT (P), op, cit .P131

³⁵⁶ CHEVALIER (Jacques), l'Etat-nation face à la mondialisation, regard sur l'actualité, n° 234, septembre-octobre, 1999, la documentation française, p.8

³⁵⁷ BURDEAU (Georges), op .cit . p.105

³⁵⁸ BURDEAU (Georges), op.cit. p.114 et s.

³⁵⁹ Art 2 du protocole additionnel, n°1 à la convention de Madrid du 21mai 1980

comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes des collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national³⁶⁰ ».

Le Protocole additionnel à la convention de Madrid consacre une véritable obligation conventionnelle, régie par le droit international et ne permet pas d'y mettre des réserves³⁶¹. Le Protocole additionnel n° 2 à la convention de Madrid permet aux acteurs infra-étatiques de conclure des accords de coopération pouvant entraîner de réelles obligations qui produiront des effets juridiques dans l'ordre juridique interne de chacun des contractuels qui prennent(..) les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ledit accord ainsi que tout acte qui en découle³⁶². Les collectivités territoriales doivent ainsi respecter leurs domaines de compétences, et les mécanismes de contrôle prévus par leur droit interne³⁶³.

Par ailleurs, plusieurs autres instruments en matière de coopération décentralisée viennent compléter les dispositions du Conseil de l'Europe. Nous pouvons citer à cet effet la Charte européenne de l'autonomie locale et la charte européenne de l'autonomie régionale. Si l'un de ces instruments est opérationnel, l'autre est encore à l'état de projet³⁶⁴.

L'objet de la charte européenne de l'autonomie locale déborde le champ de la coopération décentralisée³⁶⁵. Son objectif consiste à compenser le manque de normes européennes pour protéger et développer les droits et les libertés fondamentales des collectivités locales qui sont de plus en plus proches du citoyen et qui lui donnent la possibilité de participer effectivement à la prise des décisions concernant son environnement quotidien³⁶⁶. Le paragraphe 3 de l'article 10 de la première partie de la charte de l'autonomie locale reconnaît que « les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi de coopérer avec des collectivités d'autres Etats ».

L'objectif de la charte européenne de l'autonomie régionale est de reconnaître la capacité d'établir de véritables relations interrégionales y compris les relations transfrontières, de définir ces relations régionales par rapport aux droits internes des Etats et d'articuler ces dispositions avec les différents instruments existant dans cette matière³⁶⁷.

³⁶⁰ CHICOT, op .cit . p.135

³⁶¹ Art 9 du protocole additionnel, n°1 à la convention de Madrid du 21 mai 1980

³⁶² Art 2 du protocole additionnel, n°2 à la convention de Madrid du 21 mai 1980

³⁶³ Art 3 et 6 et dudit protocole

³⁶⁴ NOIZET (César), op, cité, p.88

³⁶⁵ CF infra Christian Autexier, encyclopédie Dalloz, p.4408-26

³⁶⁶ Conférence tenue au dixième anniversaire de la charte européenne de l'autonomie locale, Copenhague 17 et 18 avril 1996, Congrès des pouvoirs locaux et Régionaux de l'Europe, études et travaux, 1997, n°50, p.7

³⁶⁷ NOIZET (César), op, cité, p.90

En partant de cette analyse, nous pouvons dire que la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques bénéficie des règles communautaires africaines et européennes. Il est à signaler aussi que la coopération transfrontalière constitue un excellent outil de renouvellement des politiques d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Elle peut apporter à la construction communautaire un nouveau souffle. Permettre de construire le global à partir du local. Elle peut permettre, dans le cadre d'un dialogue territorial, une meilleure gestion des problèmes d'éducation, des problèmes de santé, d'environnement et la prévention des conflits sociopolitiques et des migrations etc. Ces dispositifs communautaires sont aussi complétés par des accords particuliers signés entre les Etats.

B- Au regard des dispositifs juridiques particuliers de certains partenaires des acteurs infra-étatiques maliens sur la coopération transfrontalière

Il s'agit des accords signés entre certains Etats européens dans le cadre de la coopération transfrontalière (1) ainsi que certains Etats africains et la France sur la coopération décentralisée(2).

1. Des dispositifs particuliers des Etats européens sur la coopération transfrontalière

Il s'agit des conventions bilatérales et multilatérales signées par certains Etats européens. Elles peuvent être présentées en deux étapes :

En premier lieu, les conventions de Benelux du 12 septembre 1986³⁶⁸ et celle d'Isseburg-Anholt du 23 mai 1991, et entrées en vigueur³⁶⁹, dont la particularité est de s'être dotée de formes juridiques particulières, adaptées à la coopération transfrontalière. Selon Autexier, ces deux accords à savoir Benelux et d'Isselburg-Anolt ont permis aux collectivités territoriales

³⁶⁸Accord entre la Belgique, le Luxembourg et es Pays-Bas concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales : transfront/Office (86). Pour un commentaire de Nicolas. Levrat, Le droit applicable aux...op,cit ;p.112-119, C.Autexier, « L'action extérieure des collectivités locales françaises .. » art prec, n°109, R.SEERDEN, art .prec p .206-209, cité par M. Audit, les conventions transnationales., op, cit, p.180

³⁶⁹Convention sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et autres organismes publics, conclue entre l'Allemagne, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie et le Royaume des Pays-Bas :transfront(92) 3. Pour un commentaire :C . Autexier, « action extérieure des collectivités territoriales françaises dans .. » art , préc, n°110-111,N. Levrat, Le droit applicable aux...op.cit. ;p.119-125, R.SEERDEN, art, p .209-212.

de conclure des conventions et de créer des organismes communs transfrontaliers avec leurs homologues étrangers pour gérer les actions de coopération³⁷⁰.

En second lieu, les conventions que la France a signées avec les Etats voisins : l'accord franco-italien dit accord du 26 novembre 1993³⁷¹, le traité franco-espagnol dit traité de Bayonne du 10 mars 1995³⁷² et l'accord entre la France, le Grand-duché de Luxembourg, la République Fédérale d'Allemagne et la Suisse dit accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996³⁷³. Un quatrième accord entre la France et la Belgique a été signé à Bruxelles le 16 septembre 2002.

Les accords entre Etats frontaliers relatifs à la coopération décentralisée apparaissent comme des fondements juridiques de l'exercice de la compétence internationale des acteurs infra-étatiques. Ces accords peuvent prendre la forme d'une coopération institutionnalisée autour des commissions intergouvernementales, lesquelles peuvent associer activement les acteurs infra-étatiques à leurs travaux. Les Etats peuvent aussi limiter à l'adoption d'un traité international, dans lequel ils s'engagent à reconnaître aux acteurs infra-étatiques la compétence d'entretenir directement des relations avec leurs homologues étrangers.

Les traités Franco-italien du 26 novembre 1993 et Franco-espagnol du 10 mars 1995 comportent une dénomination identique. Ils sont relatifs à la coopération transfrontalière entre acteurs infra-étatiques. Les dispositions du traité intéressent des personnes morales de droit public qui regroupent ces collectivités telles que, par exemple, les syndicats de commune ou les collectivités urbaines³⁷⁴.

Signé à Rome le 26 novembre 1993, le traité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement italien concerne la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et est entré en vigueur le 06 octobre 1995. Il limite son champ d'application aux

³⁷⁰CHRISTIAN AUTEXIER parle d'accords de la seconde génération, la convention-cadre européenne de Madrid formant la première génération, la seconde génération peut être divisée en trois étapes, la convention Benelux de septembre 1986 et la convention d'Isselburg-Anholt du 23 mai 1991 et la troisième par les accords franco-italien 26 novembre 1993, franco-espagnol du 10 mai 1995 et Franco-germano-luxembourgeois-suisse du 23 janvier 1996, actes du quatrième congrès transfrontalier de la commission régionales sur le Lux « des nouvelles possibilités de coopération aux frontières : Les accords de Karlsruhe et de Mayence, 22 avril 1997, p.33 et suivantes

³⁷¹ Décret n°96-8 du 2 janvier 1996, J.O.R.F du 6 janvier 1996, p.227

³⁷² Décret n°97- 322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République Française et le Royaume d'Espagne signé à Bayonne le 10 mars 1995, J.O.R.F 11 avril 1997, p.5507

³⁷³ Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord quadripartite de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse, J.O.R.F 29 août 1997, p.12717

³⁷⁴Les textes du code général des collectivités territoriales relatifs à ces groupements publics sont les art L.5210-1 et s.(communes), L.5411-1 et s.(départements) L.5611-1 et s. (régions) et s.(syndicats mixtes).

collectivités, régions, départements et communes frontalières entre deux Etats³⁷⁵. Elles sont autorisées à conclure des « accords ou arrangements³⁷⁶ ». Toutefois, il y est précisé que les Etats ne sauraient être engagés par les « conséquences contractuelles » des conventions ainsi conclues par leurs collectivités respectives³⁷⁷. Un auteur en déduit que « L'Etat ne peut engager sa responsabilité qu'en cas de violation du traité par une collectivité territoriale et non en cas de violation des contrats de droit interne conclus par cette collectivité³⁷⁸. D'ailleurs, cette affirmation est avérée dans son principe puisque la responsabilité internationale d'un Etat peut être engagée du fait du comportement d'une de ses collectivités territoriales³⁷⁹. Ce traité a une double motivation.

En premier lieu, il s'agit de faciliter l'application de la convention cadre européenne en organisant des cadres juridiques particuliers et précis en faveur de la coopération internationale des acteurs infra-étatiques.

En second lieu, les acteurs étatiques sont désireux de conforter l'intégration européenne à partir du niveau local.

D'après l'article 1, les « parties contractantes favorisent les initiatives des collectivités territoriales visant à développer la coopération transfrontalière³⁸⁰ ». En ce qui concerne le droit applicable, c'est l'article 6 qui indique que les entités infra étatiques doivent préciser dans leurs accords le droit applicable. Si un litige survenait, la juridiction compétente est celle qui ressort de l'ordre juridique dont le droit a été choisi pour réagir l'accord³⁸¹.

Le traité entre la république française et le royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales a été signé à Bayonne, le 10 mars 1995 pour une durée illimitée³⁸². Ainsi le traité de Bayonne, comme la convention franco-italienne, limite son champ d'application aux collectivités frontalières et à leurs groupements³⁸³ et c'est aussi

³⁷⁵Ce qui comprend les Corse :art 2 , cité par M. Audit, les conventions transnationales..., op, cit, p.187

³⁷⁶ Art 3 in limine, cité par M.AUDIT, Les conventions transnationales, op, cit, p.188

³⁷⁷ Art 5 dudit accord

³⁷⁸OSMAN (Filani), « Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé.. » Comp, la déclaration de Jaca sur ce point : « Ce type de relations et d'actes ne saurait ainsi être engagé en principe, la responsabilité internationale de l'Etat pour fait illicite, il engagerait le cas échéant, la responsabilisé du droit interne des entités concernées au cas où l'une de celles-ci violent les obligations relevant de ce droit et qu'elle aurait souscrites dans le cadre de la coopération transfrontalière », préc, n°13

³⁷⁹COMBACAU (Jean), SUR (Serge) , op.cit, p.539-540

³⁸⁰ Article 1 du traité franco-italien du 26 novembre 1993 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales

³⁸¹ Art 6 , op . cit.

³⁸²Loi n°96-1239 du 30 décembre 1996 autorisant la ratification du traité, J.O. 01 janvier 1997, p.22

³⁸³Art ,préc N° 97-322, 2 avril 1997 : J.O, 11 avril 1997, p.5507. Pour commentaire : P. CAMBOT, commentaire du traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales

par le biais de conventions de droit interne que celles-ci devront coopérer³⁸⁴. Les moyens désignés pour y parvenir sont les conventions que pourront passer les acteurs infra-étatiques dans le plein respect de droit interne et des engagements internationaux de l'acteur étatique.

L'article 1 fait explicitement référence au « principe de la prééminence du droit interne et du respect des engagements internationaux de l'Etat. De l'article 1, on peut extraire le « principe de compétence commune et de 'intérêt commun »³⁸⁵. En d'autres termes, les acteurs infra-étatiques ne pourront pas signer de conventions s'il n'existe pas un intérêt commun. Mais surtout, elles doivent disposer des mêmes compétences pour l'activité visée. Le dernier principe qu'on peut citer porte sur la responsabilité exclusive des acteurs infra-étatiques du fait de leurs actes. Dans le cas du présent traité, l'article 9 alinéa 1 donne des précisions sur l'étendue de la responsabilité des acteurs infra-étatiques lors de l'exécution des conventions. Cette responsabilité du fait d'un préjudice éventuellement causé à un tiers, se mesure proportionnellement à la participation financière, ou à défaut, du bénéfice que les collectivités ont tiré de l'opération réalisée. Enfin, il faut préciser que les conventions prévues par le traité sont interdites dans des domaines qui touchent au pouvoir de police, à la réglementation, aux attributions des collectivités ou leurs autorités, en tant qu'agents de l'Etat pour la France, et en tant pouvoir délégué par l'Etat pour l'Espagne³⁸⁶.

Lors de la cérémonie de paraphe de l'accord Franco-allemand de coopération transfrontalière décentralisée à Paris le 03 mai 1995, le Ministre délégué aux affaires européennes de l'époque, Alain Lamassoure, s'exprimait ainsi : « Nous avons découvert que la coopération entre collectivités locales souffrait parfois de l'insuffisance de moyens juridiques, et qu'il y avait un décalage entre la volonté politique très forte qui s'exprimait de chaque côté des frontières et les difficultés de concrétiser cette volonté à travers la mise en œuvre de programmes communs. C'est pour cela nous avons besoin d'instruments juridiques nouveaux³⁸⁷ ».

Cette volonté manifestée rejaillira sur le contenu de l'accord quadrilatéral, signé pour une durée indéterminée à Karlsruhe le 23 janvier 1996 par la France, l'Allemagne, la Suisse et le

« in la frontière des origines a nos jours, op.cit, p.477-499, O. TAMBOU, le traité de Bayonne : un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole », R.B.D.I, 1998, p.538-598, C.AUTEXIER, « L'action extérieure des collectivités françaises dans.. », art. préc, n°113, M.ROUSSET, op, cit, p.68-72, cité par M.AUDIT, Les conventions transnationales.,op, cit, p.189

³⁸⁴Art 2

³⁸⁵Art 1du traité Franco-espagnol du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales

³⁸⁶CHICOT(Pierre Yves) , op . cit . p.144

³⁸⁷Cité dans le rapport de mars 1996 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, op ,cité. p.115

Luxembourg.³⁸⁸ Il apparaît que l'accord de Karlsruhe connaît de sérieuses limites qui peuvent se révéler dans sa mise en œuvre comme des obstacles à la coopération et qui n'ont pas été prises en compte dans l'accord similaire signé avec la Belgique le 16 septembre 2002.

Du point de vue des instruments juridiques, ce traité n'apporte rien qui n'ait pas été inventé et « qui puisse apparaître comme un progrès au regard de la liberté dont doivent disposer les collectivités locales contractantes³⁸⁹ ». Cette remarque est reprise par Huber Perrot qui disait qu'avant la conclusion des conventions internationales de coopération transfrontalière, qu'il n'était pas nécessaire de conclure des accords intergouvernementaux avec les Etats voisins pour permettre aux collectivités territoriales françaises d'entreprendre avec leurs partenaires étrangers des actions de coopération transfrontalières dans leurs domaines de compétence, la loi française du 6 février 1992 reconnaissant pleinement ce droit qui rendait nécessaire la conclusion d'accords interétatiques³⁹⁰.

En effet, l'accord quadrilatéral comporte un certain nombre de principes. Il s'agit du principe de la prééminence du droit interne, et du respect des engagements internationaux (article 1 et 2), le principe de la compétence commune (article 3), le principe du libre choix du droit applicable aux conventions (article 4 alinéa 6), le principe de la durée limitée des conventions passées (article ' alinéa 2).

Le champ d'application concerne les collectivités frontalières et leurs groupements et c'est aussi par des conventions de droit interne que la coopération transfrontalière pourra s'exercer³⁹¹. Et la procédure de conclusion de la convention requiert l'observation de droit interne, en particulier les contrôles. A l'instar des deux précédents traités étudiés ci-dessus, certaines matières sont exclues du champ de la convention. Il faut citer : les pouvoirs de police, les pouvoirs de réglementation, les pouvoirs exercés par la collectivité en tant qu'agent de l'Etat.

De même, une convention ne peut avoir d'incidence modificative sur le statut et les compétences des collectivités territoriales, ou organismes publics locaux, parties à cette convention. Enfin, les Etats ne sont pas responsables des conséquences qui découlent des obligations contractuelles des signataires locaux. Grace aux conventions, les acteurs infra-étatiques peuvent envisager la passation des marchés publics. Si certains Etats européens ont

³⁸⁸D. Public. N)97-322, 2 avril 1997 : J.O, 29 aout 1997, p.12717. Pour commentaire : C. AUTEXIER « L'action extérieure des collectivités françaises dans.. », art .préc, n°114, M . ROUSSET, op ,cit, p.72-75

³⁸⁹PERRIN (B), Administrateur territorial,, « Coopération transfrontalière des collectivités locales, contenu et limites de l'accord quadrilatéral de Karlsruhe, revue administrative n° 289, janvier 1996, p.87

³⁹⁰³⁹⁰PERROT (Huber), rapport du Délégué aux actions extérieures des collectivités locales, 1993-1994, p.13

³⁹¹Art 2 du dit accord

signé des conventions particulières entre eux, certains Etats africains ont aussi signé avec la France.

2. Des dispositifs particuliers entre la France et certains partenaires africains

Il s'agit des conventions bilatérales signées entre la France et certains Etats africains d'expression française comme le Cameroun, le Sénégal et le Burkina Faso, traitant la question de la coopération décentralisée. La plupart de ces conventions bilatérales sont intervenues longtemps après les premières actions de coopération décentralisée.

En premier lieu, nous pouvons citer l'accord entre la France et le Cameroun de 1990³⁹² ou convention-cadre franco-camerounaise sur la coopération décentralisée signée le 20 novembre 1990 à Rennes, qui institue dans le cadre de la grande commission mixte franco-camerounaise, une sous-commission bilatérale dénommée « sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée³⁹³ ». Cette sous-commission placée sous l'autorité du ministre français chargé de la coopération et du développement et du ministre camerounais des Relations extérieures, associe les acteurs infra-étatiques et les organismes intéressés par la réalisation et le développement des projets de coopération décentralisée. Elle est chargée de faciliter dans le respect du libre choix des collectivités territoriales les actions de coopération décentralisée³⁹⁴ et donne son avis sur la cohérence et la complémentarité des projets de coopération décentralisée avec la coopération bilatérale ; le cas échéant, elle peut proposer certaines orientations ; elle étudie, s'il y a lieu, les implications financières liées à ces projets à la charge des deux parties ; enfin elle suscite des actions de promotion et, au fur et à mesure du développement de la coopération décentralisée, elle propose des mesures appropriées permettant d'améliorer sa mise en œuvre. La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est également chargée d'examiner les protocoles qui pourraient être conclus entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises pour la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée.

³⁹² Décret n°91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention cadre entre le gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990. cité par Marie Pedwendé Djindjere, « Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le Cas du Burkina Faso », thèse de droit public, 2014, p.74

³⁹³ Art .1^{er} de la convention franco-camerounaise du 20 novembre 1990

³⁹⁴ Art . 3 de la convention franco-camerounaise du 20 novembre 1990

En outre, plusieurs accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires ont été signés par la France et certains pays africains. Ces accords mentionnent la coopération décentralisée et encouragent ces actions dans leur ensemble.

En second lieu, l'accord franco-sénégalais relatif à la gestion concertée des flux migratoires fut signé à Dakar³⁹⁵. L'article 64 de cet accord stipule que : « Le Sénégal et la France s'engagent à soutenir et à encourager les accords de coopération entre collectivités territoriales françaises et sénégalaises, afin d'intensifier les échanges autour de la décentralisation et du développement local, et de favoriser les projets d'appui institutionnel et d'accès aux services de base. La France s'engage à mobiliser des subventions au profit de tels accords ».

Enfin, dans le même sens, l'article 6 de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire signé le 10 janvier 2009 par la France et le Burkina Faso dispose que : « La France dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et le Burkina Faso s'engagent à favoriser les projets de coopération décentralisée comportant un volet développement solidaire et à privilégier les moyens de réalisation des plans locaux de développement burkinabé notamment dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation, de la santé, de l'état civil, de la création de petites entreprises et du développement des activités productives agricoles ».

Par ailleurs, on peut également citer la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Burkina Faso à la coopération en matière de recherche scientifique et technique signée à Paris le 04 février 1986³⁹⁶ et entrée en vigueur le 21 août 1989. L'article 9 de la convention stipule que : « En vue d'intensifier les relations entre instituts scientifiques, leurs sociétés savantes et leurs chercheurs, les deux gouvernements s'engagent à encourager les jumelages et les associations et à faciliter une information réciproque ainsi que les échanges ou les prêts de documents et de collections scientifiques ». Cet article mentionne le fait que les deux pays « s'engagent à encourager le jumelage », d'où la reconnaissance par les deux Etats de la notion de jumelage et son importance majeure. La signature de ces diverses conventions n'a pas créé en réalité un mouvement d'impulsion, ni lancé un nouveau mode d'action des acteurs infra-étatiques, mais s'inscrit simplement dans la volonté des acteurs infra-étatiques d'encadrer cette nouvelle compétence internationale.

³⁹⁵ Accord franco-sénégalais signé à Dakar le 23 septembre 2006.

³⁹⁶ Convention signée entre Paris Burkina-Faso dans le domaine de la recherche scientifique et technique en février 1986. cité par Marie PedwendéDjindjere, « Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le Cas du Burkina Faso », thèse de droit public, 2014, p.77

En somme, ce type de coopération franco-africaine traitant essentiellement la coopération décentralisée reste malgré tout assez minoré, puisque la grande majorité des accords bilatéraux franco-africains ne fait qu'aborder la question de la coopération décentralisée dans des accords substantiellement axés sur la migration et les questions économiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

La coopération décentralisée entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers est basée sur les fondements légaux, nationaux et internationaux. Ces fondements juridiques internes et internationaux permettent l'application des différentes formes de coopération décentralisée. En plus les accords bilatéraux ou multilatéraux signés par le Mali en faveur de la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques ont mis en exergue le rôle précurseur joué par les collectivités territoriales dans le travail d'ajustement juridique nécessaire à l'exercice de cette nouvelle compétence. Surtout le dynamisme du terrain a incliné les acteurs infra-étatiques à s'entendre afin d'organiser cette nouvelle forme de coopération internationale qu'ils étaient naguère les seuls à conduire.

Les collectivités territoriales maliennes deviennent de plus en plus fréquentes sur la scène internationale. En plus, l'intérêt des collectivités territoriales ne tire alors plus ses sources uniquement dans le droit interne, de même que l'intérêt local n'est plus exclusivement enraciné sur le territoire national. Ce sont là deux caractéristiques majeures de la compétence internationale locale exercée par les collectivités territoriales maliennes. Toutefois, le régime juridique de l'exercice de la compétence internationale décentralisée pose comme première obligation pour sa licéité, que sa mise en œuvre ne porte pas atteinte aux prérogatives de l'acteur étatique.

La concurrence entre le centre et son environnement dans le domaine de la coopération internationale existe parce que l'acteur étatique souverain y consent. Même si la nature de l'Etat malien n'est pas radicalement transformée, on constate néanmoins que cet Etat est soumis tout de même à des mutations constantes liées en grande partie à son adhésion aux organisations régionales et sous régionales africaines comme l'UEMOA, la CEDEAO et l'Union africaine. Et ces organisations ont posé des normes dans ce domaine. Mais il est à signaler que ces textes constitutionnel, légal et réglementaire et international connaissent des limites quant à la réglementation de la coopération décentralisée. A ce sujet Kada Nicola estime que l'action internationale des villes et gouvernements locaux est une réalité que le

droit ne traduit et encadre partiellement³⁹⁷. Alors que la majorité des collectivités maliennes tissent des relations de coopération avec les partenaires étrangers. S'il est vrai que le législateur et le pouvoir réglementaire ont tenté d'encadrer cette nouvelle compétence force est de constater que beaucoup restent à faire dans le domaine de la procédure de conclusion de ces accords et la gestion du contentieux. Donc il est inévitable que l'Etat malien prenne assez de normes pour la réglementation de cette compétence. Tout en faisant recours aussi à ses homologues étrangers pour la signature des accords identiques à ceux des accords frontaliers européens afin de renforcer ce droit administratif local à caractère international qui reste toujours imprécis. Car cette compétence est exercée par les acteurs infra-étatiques des Etats différents et cela nécessite un encadrement juridique par les acteurs internationaux. Ces fondements juridiques posent aussi des lignes directrices dont les acteurs infra-étatiques ont l'obligation de les prendre en compte. Ce qu'on verra dans le chapitre suivant.

³⁹⁷ KADA(Nicola), « Vingt ans de loi ATR ou deux décennies de non-dits », Revue générale des collectivités territoriales, 2013, p.53-74.

CHAPITRE 2 : DES LIGNES DIRECTRICES DE LA COOPERATION DECENTRALISÉE

Notre système juridique repose sur le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Elles s'administrent librement dans les conditions prévues par les lois de la République et peuvent intervenir non seulement dans leurs propres domaines de compétence mais également chaque fois que l'intérêt de la communauté locale .Ces lois ont pour but de libérer les collectivités territoriales de la tutelle de l'Etat d'une part et d'autre part, elles procèdent à la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, de façon à décharger l'administration de certaines tâches et de la rapprocher aux usagers. Et la capacité des acteurs infra-étatiques pour intervenir sur la scène internationale, relève donc, avant tout des principes directeurs reconnus par le code des collectivités territoriales (Section 1) qui leur permettent d'intervenir dans les domaines transférés (Section 2).

SECTION 1 : DES PRINCIPES DIRECTEURS RECONNUS PAR LE DROIT ADMINISTRATIF LOCAL

La coopération décentralisée, étant un facteur de développement, se fonde sur le respect de certains principes de base. Ainsi toute coopération, en générale et décentralisée, en particulier, se base sur ces principes pour l'atteinte de ses objectifs. Cette thèse est abordée sous différentes terminologies. Selon Yves Lejeune à propos des cantons suisses parle d'une « compétence *rationae materiae*³⁹⁸ ». Quant à Robert Lafore, il s'agit « d'affaires locales », qui par nature relèvent des compétences des collectivités territoriales. Pour ce dernier, « ... toute l'argumentation tourne autour de la possibilité de rattacher les activités extérieures des collectivités territoriales à leurs compétences de droit commun. A ce titre, c'est bien la notion « d'affaires locales » qui se trouve au cœur du problème : peut-on, au nom de l'existence juridiquement incontestable de compétences relevant par nature de l'activité des collectivités locales, fonder en droit les relations que ces dernières peuvent nouer avec leurs homologues étrangères³⁹⁹ ». Pour éclairer ce point, nous ferons recours aux principes considérés comme élément déclencheur de la coopération décentralisée (**paragraphe 1**) et le principe directeur de la coopération décentralisée (**paragraphe 2**)

³⁹⁸LEJEUNE(Yves), Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, thèse LGDJ, Paris 1984, p.120 ,

³⁹⁹LAFORE (Robert) « L'action à l'étranger des Collectivités territoriales » op, cit, p.788

Paragraphe 1 : Des principes considérés comme élément déclencheur de la coopération décentralisée

Ces principes encadrent non seulement la délimitation mais aussi l'exercice de la coopération décentralisée. Il s'agit du principe de l'attribution des compétences(A) et du principe de subsidiarité (B).

A- Du principe de l'attribution des compétences

En vertu du principe d'attribution, les collectivités territoriales agissent dans les limites des compétences que les Etats leur ont attribuées dans la constitution ou dans les textes législatifs pour atteindre leurs objectifs qu'elles établissent. Selon Florence Chaltel Terral, les collectivités territoriales n'ont de compétences que celles l'Etat a bien voulu leur transférer⁴⁰⁰. Toute compétence non attribuée aux collectivités territoriales par les acteurs étatiques ne peut être exercée. La notion de compétence est au cœur de la coopération décentralisée. C'est sur ces compétences transférées que les collectivités territoriales peuvent signer des accords que le droit malien désigne comme convention de coopération décentralisée.

Selon Léon Duguit, la compétence est « le pouvoir de faire légalement certains actes⁴⁰¹ ». Confirmé par Marie Christine Rouault, qui pense que, les autorités locales ont compétence pour décider dans des domaines relevant des attributions de la collectivité qu'elles représentent⁴⁰². Selon Van Lang, Il s'agit d'une « habilitation légale à agir pour les autorités administratives ou à trancher un litige pour les autorités juridictionnelles⁴⁰³ ». Selon Rouquette, elle est la plus importante règle de légalité externe, sur le plan territorial et sur le plan temporel⁴⁰⁴. Jean François Brisson estime que d'un point de vue vertical, les compétences des collectivités territoriales sont essentiellement des compétences de gestion

⁴⁰⁰TERRAL(Florence-Chaltiel), « Actualité de la notion de décentralisation », issu de petites affiches, n°113, p.6.

⁴⁰¹DUGUIT(Léon), Manuel de droit administratif, 1907, p.449, cité par Catherine Benichot et Etienne Froment, « les compétences des collectivités locales » Petites Affiches, 2001, n°95, p.29

⁴⁰²ROUAULT (Marie –Christine), « Compétence des collectivités territoriales et intérêt public local » Fasc.652 ,jurisclasseur Collectivité territoriale.

⁴⁰³LANG (Agathe Van), GONDOUIN (Geneviève) , INSERGUER-BRISSET (Véronique) Dictionnaire de droit administratif, Paris Dalloz, 2012, p.86.

⁴⁰⁴ROUQUETTE (R), Dictionnaire de droit administratif, Paris, Moniteur, 2002, cité par Madalena Da Piedado,op, cit ,p.21

correspondant à des actes d'administration au sens le plus courant du terme⁴⁰⁵.

Chaque collectivité territoriale jouit de cette compétence : le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune⁴⁰⁶ ; le conseil de cercle, celles du cercle⁴⁰⁷ et le conseil régional, celles de la région⁴⁰⁸. Il en est de même pour le District de Bamako, collectivité à statut particulier qui, elle aussi, bénéficie d'une telle compétence⁴⁰⁹. En d'autres termes, « Les communes, les cercles, les régions et le District de Bamako règlent par leurs délibérations les affaires relevant de leur compétence⁴¹⁰ », compétences fondées sur l'existence d'affaires locale, les domaines d'interventions des collectivités territoriales déterminent le champ de la libre administration⁴¹¹. C'est dans ce cadre que Beaucoup de collectivités territoriales maliennes ont pu signer des conventions de coopération décentralisée avec certaines collectivités africaines et des collectivités européennes.

Le transfert effectif de compétences de l'Etat central vers les Collectivités Territoriales peut être considéré comme un élément fondamental de la réforme de décentralisation, car constituant à la fois un de ses principaux objectifs et un de ses outils les plus importants. C'est dans ce cadre que la réalisation de ces transferts a été considérée comme une des priorités majeures du gouvernement malien. Ce principe ayant été posé, il restait au législateur le soin d'énumérer les matières transférées⁴¹². A la date d'aujourd'hui, beaucoup de compétences ont été transférées de l'Etat aux collectivités territoriales. Il s'agit entre autres : des domaines de la culture⁴¹³, du tourisme⁴¹⁴, de l'artisanat⁴¹⁵, de

⁴⁰⁵ BRISSON(Jean-François), « Clarification des compétences et coordination des acteurs », AJDA, 2016, p.605.

⁴⁰⁶ Art. 22 de la nouvelle loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali (CCT-M).

⁴⁰⁷ Art. 97 de la nouvelle loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales en République du Mali (CCT-M).

⁴⁰⁸ Art. 164, loi n° 2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales en République du Mali (CCT-M).

⁴⁰⁹ Art. 12 de la loi 96-025 portant statut particulier du District de Bamako du 21 février 1996.

⁴¹⁰ Art. 4 de la loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre Administration des Collectivités Territoriales.

⁴¹¹ FAURE(Bertrand), « De la détermination des compétences des collectivités locales », Petites affiches 2001, n° 95, p. 36-40

⁴¹² BODINEAU(Pierre), VERPEAUX(Michel), Histoire de la décentralisation, 1^{er}éd , Presses universitaires de France, 1993, p.113.

⁴¹³ Décret n°2016-0951/P-RM du 20 décembre 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de culture

⁴¹⁴ Décret n°0353/P-RM du 8 mai 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme

⁴¹⁵ Décret n°2015-0352/P-RM du 8 mai 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'artisanat

l'éducation⁴¹⁶, de la santé⁴¹⁷, de l'élevage et de la pêche⁴¹⁸, de l'assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances⁴¹⁹, de l'hydraulique rurale et urbaine⁴²⁰, de l'emploi et de la formation professionnelle⁴²¹ etc. Pour le suivi de ce transfert, une Commission Interministérielle de Pilotage des Transferts de Compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités a été créée. Mais force est de constater que ce transfert n'est pas toujours effectif. Car le transfert n'a pas été accompagné par des ressources nécessaires. Alors que ce transfert devrait être concomitant. Cette concomitance n'étant pas effective reste un handicap pour les collectivités territoriales maliennes sur la scène internationale. Car la coopération décentralisée est basée non seulement sur les secteurs transférés mais aussi des ressources humaines qualifiées et des ressources financières. Pour compléter ce volet de transfert, nous développerons le principe de subsidiarité dans les phrases à suivre.

B- Du principe de subsidiarité

L'intérêt d'évoquer ce principe au regard de la coopération décentralisée des acteurs infra-

⁴¹⁶ Décret n°2015-0678/P-RM du 20 octobre 2015 abrogeant et remplaçant le décret n°02-313/P-RM du 4 juin 2002 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de l'éducation

⁴¹⁷ Décret n°02-315/P-RM du 04 juin 2012 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales des niveaux commune et cercle en matière de santé

⁴¹⁸ Décret n°2015-00543/P-RM du 06 Aout 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de l'élevage et de la pêche.

⁴¹⁹ Décret n°2014-0572/P-RM du 22 juillet 2014 Aout 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'assainissement et de la lutte contre les pollutions et nuisances

⁴²⁰ Décret n°02-3015/P-RM du 02 juin 2002 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine

⁴²¹ Décret n°2017--0428//P-RM du 12 juin 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'emploi et de formation professionnelle. Complétés par les décrets : Décret n°2017-0511/P-RM du 12 juin 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des sports, Décret n°2016-0913/P-RM du 06 décembre 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la jeunesse, Décret n°2016-0273/P-RM du 06 décembre 2016 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'agriculture, d'aménagement et d'équipements ruraux et de procédures végétaux, Décret n°2015-0506/P-RM du 27 juin 2015 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la protection et de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, Décret n°2014- 0791/P-RM du 14 octobre 2014 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine du commerce, Décret n°2012-082/P-RM du 08 février 2012 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de développement social, de protection sociale et d'économie solidaire, Décret n°2017-0555/P-RM du 29 juin 2017 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine des mines, Décret n°2018-0079/P-RM du 29 janvier 2018 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de la jeunesse.

étatiques est de vérifier l'hypothèse selon laquelle le principe de subsidiarité pourrait donner une base légale à la coopération décentralisée des collectivités territoriales en leur attribuant une compétence internationale. Les lois de décentralisation de 2017 au Mali consacrent le transfert de quelques domaines aux collectivités territoriales. Ce transfert de compétences obéit au principe de subsidiarité et s'opère par blocs de compétences. Ces compétences sont dévolues aux acteurs infra-étatiques selon le principe de subsidiarité, qui, faut-il le rappeler, est un mode de dévolution des compétences qui veut que les niveaux inférieurs exercent des prérogatives qu'ils peuvent correctement et mieux exécuter que les niveaux centraux. Le niveau central n'intervient dans les compétences qu'en cas de carence constatée ou de refus manifeste du niveau inférieur d'assumer ses responsabilités. Le principe de subsidiarité renvoie de ce fait, à l'idée que l'action des acteurs infra-étatiques doit être prioritaire dans les domaines touchant au plus près chaque niveau.

Concrètement, le principe de subsidiarité conduit à ce que les responsabilités relèvent prioritairement au niveau communal et à ce que leur exercice n'échoie à un niveau supérieur de collectivités, niveau départemental en premier lieu, puis régional, enfin étatique⁴²², que lorsque les besoins seraient mieux satisfaits à ce niveau différent. Selon Virginie Donier, le principe de subsidiarité « traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper, les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leur coût »⁴²³.

L'acteur étatique, en dehors des domaines qui lui sont réservés, intervient en appui aux collectivités territoriales. La subsidiarité s'applique donc aussi bien dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales qu'entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats.

Le principe agit comme un garde-fou visant à protéger le principe de répartition des compétences et éviter tout type de concurrence entre l'acteur infra-étatique et l'acteur étatique. A ce sujet Florence Chaltiel Terral estime que le principe de subsidiarité est donc inévitablement un principe à double tranchant, légitimant aussi bien l'autorité la plus petite et la plus proche de l'individu que la plus éloignée et la plus vaste⁴²⁴(...). C'est l'esprit du

⁴²² ROUALT(Marie-Christine), « Synthèse-Compétences des collectivités territoriales, » Essentiel, 2018, p.10.

⁴²³ FAURE(Bertrand) , Droit des collectivités territoriales, précis Dalloz, 2016, p.526.

⁴²⁴CHALTIEL (Florence) « Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht », Revue du marché commun et de l'Union européenne, 2003, p .365

principe. Sinon l'État peut garantir partout mais en agissant très peu⁴²⁵. Vlad Constantinesco⁴²⁶, pour sa part, rappelle les applications allemandes de la subsidiarité fondées sur un principe d'éthique politique et un principe de répartition des compétences. Il tient ces opinions sur le deuxième principe : « c'est selon l'idée de subsidiarité que l'allocation de compétences entre les niveaux d'organisation publique doit être établie : chaque niveau de pouvoir ne doit alors se voir attribuer que les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer ». M'Barki Abd El Kader propose de définir la notion par ses quelques mots : « Nous observons que la subsidiarité se présente comme une idée fondatrice d'un nouveau projet d'organisation sociopolitique destinée à résoudre les problèmes d'ensemble de la société afin d'éviter les actions contraignantes du pouvoir central, néfastes à l'autonomie. Il apparaît ainsi que l'idée de subsidiarité vient ici résoudre les conflits entre l'autorité politique et les autorités sociales, le centre et la périphérie, l'État et les collectivités locales parce qu'elle place l'autorité, quel que soit le niveau auquel elle s'exerce, au service de la liberté de ses membres⁴²⁷ ». Ce principe a d'ailleurs été intégré dans plusieurs droits régionaux.

En **premier lieu**, l'Union africaine, elle a intégré le principe de subsidiarité dans ses instruments juridiques. Selon l'article 6 de la Charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, « la prise de décisions, l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des programmes et des politiques sont transférées à des niveaux inférieurs de gouvernement ou les gouvernements locaux ou les autorités locales offrent une meilleure garantie de pertinence et d'efficacité »⁴²⁸. La commission de l'union africaine encourage les gouvernements centraux à créer les conditions propices pour la coopération et la coordination entre le niveau national et tous les niveaux sous-nationaux de gouvernements locaux ou les autorités locales à exercer

⁴²⁵ MILLION DEL SOL (CH), L'Etat subsidiaire, PUF, p.193 et 195, cité par JEAN –CHRISTOPHE LUBAC, thèse sur recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Université de Toulouse, juin 2005, p .56.

⁴²⁶ Le principe de subsidiarité, un passage obligé vers l'union européenne ? Dans mélanges en hommage à Jean Boulouis, l'Europe et le Droit, Dalloz, Paris, 1991, p.35, cité par JEAN –CHRISTOPHE LUBAC, op, cit, p .57

⁴²⁷ M'BARKI. ABD .ELKADER, thèse sur subsidiarité et principe de libre administration des collectivités locales, 2002, Université des sciences sociales de Toulouse, p.5-6, cité par JEAN –CHRISTOPHE LUBAC, thèse sur recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Université de Toulouse, juin 2005, p .56,

⁴²⁸ Art 6 de la Charte Africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

leurs fonctions et responsabilités⁴²⁹. Mais la coopération doit respecter les dispositions législatives des Etats concernés, et accompagner l'émergence des pouvoirs locaux autonomes et démocratiques mais aussi les systèmes de gouvernance locale⁴³⁰. Selon Jean Christophe Lubac, le principe de subsidiarité permet une répartition des compétences fondée sur l'idée que l'intervention de l'autorité supérieure est nécessaire lorsque l'autorité inférieure ne peut plus intervenir efficacement⁴³¹. La subsidiarité préconise donc une répartition souple et évolutive des compétences entre les différents niveaux de pouvoir, ceci pour un meilleur fonctionnement des institutions au plus proche des citoyens, fondée sur l'idée de liberté et l'égalité.

Il traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper, les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leur charge. Plus concrètement, le principe veut qu'on établisse les responsabilités en priorité au niveau local et, ce n'est que dans le cas où les besoins seraient mieux accomplis au niveau supérieur, qu'il faudrait en faire remonter l'exercice, d'abord au niveau du cercle, puis régional et, enfin, étatique. Dans un Etat unitaire, la subsidiarité appelle ainsi un régime de décentralisation comme un ordre naturel des choses, l'action centralisée de l'administration de l'Etat étant appelée à être secondée⁴³².

En second lieu, l'Union européenne a intégré aussi le principe de subsidiarité au cœur des institutions européennes avec le traité instituant la communauté européenne. Rappelant cette idée, le dernier alinéa de l'article B⁴³³ dispose quant à lui que « les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 3B du traité instituant la Communauté européenne⁴³⁴ ». C'est cependant au stade de l'article 3B⁴³⁵ que le contenu du principe de subsidiarité se trouve explicité : « la communauté

⁴²⁹ Art 6 de la Charte Africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local

⁴³⁰ Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, 11 février 2016, p.54

⁴³¹ LUBAC (Jean – Christophe), Recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse en droit Public, Université de Toulouse I, Juin 2005, p.56

⁴³² FAURE (Bertrand), Droit des collectivités territoriales, 3^{ème} éd, Dalloz, 2014, p.647

⁴³³ Devenu article 2 traité de l'Union européenne avec la renumérotation. Cité par Arnaud Duranthon, Subsidiarité et collectivités territoriales en droit public français, éd Dalloz, Paris, 2017, p.17.

⁴³⁴ Article B du traité sur l'Union européenne.

⁴³⁵ Devenu l'article 5 § 3 du traité instituant la communauté économique européenne avec la numérotation puis l'article 5§3 du traité de l'Union européenne après le traité de Lisbonne. Cité par Arnaud Duranthon, op, cit p.17.

agit dans la limite des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être utilisés de manière satisfaisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ⁴³⁶». Cet article consacre dans son premier alinéa la compétence d'attribution de la communauté, dans son second alinéa le principe de subsidiarité, et dans le troisième le principe de proportionnalité. Ces trois concepts sont complémentaires, ils régissent toutes les actions de la communauté européenne. Ils s'appliquent dans les domaines partagés entre la communauté et les États membres. Ils ne s'appliquent donc pas aux compétences exclusivement communautaires, ni aux compétences exclusivement nationales⁴³⁷.

En plus, la France, dans sa révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a profondément modifié l'article 72 de la Constitution française de 1958. En effet, pour la première fois, a été introduit en complément du principe de libre administration des collectivités territoriales le principe de subsidiarité. Ainsi, aux termes de l'article 72 alinéa 2, « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »⁴³⁸. Le principe de subsidiarité est ainsi inscrit comme principe constitutionnel. La subsidiarité apparaît comme une règle de bonne gouvernance faisant appel aux notions d'efficacité et de performance de l'action administrative.

Toutefois, Maurice Bourjol⁴³⁹ critique la loi constitutionnelle en considérant qu'elle met la charrue avant les bœufs en appliquant aux collectivités territoriales les principes fondamentaux d'une constitution fédérative européenne encore dans les limbes. De plus il souligne que la réforme risque de vider l'État-nation de ses compétences. Cependant il faut rappeler que Jérôme Chapuisat, dans son article sur la répartition des compétences de

⁴³⁶ Art 3B du trait sur l'Union européenne.

⁴³⁷ Libertés publiques, sécurité, justice ordre public, droit commercial, aménagement du territoire, éducation, politique industriel, cité par JEAN –CHRISTOPHE LUBAC, thèse sur recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Université de Toulouse, juin 2005, p .58

⁴³⁸ La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003

⁴³⁹ BOURJOL(Maurice), « vers une prétendue subsidiarité », AJDA, 10 février 2003, p.201

1983⁴⁴⁰, préconisait déjà la mise en place du principe de subsidiarité en remplacement du système de bloc de compétences.

Après l'analyse de ces hypothèses, nous remarquons ainsi que la formulation retenue par l'Union africaine et l'union européenne est plus précise que celle retenue dans le code des collectivités territoriales maliennes. Car le code ne limite que les conditions de mise en œuvre du principe de libre administration des collectivités territoriales sans mentionner le principe de subsidiarité. Donc il est important de noter que ce principe manque de juridicité.

Dans un premier temps, on se rend compte que la compétence des personnes morales de droit public pour contracter internationalement appartient aux Etats, acteurs originaires des relations internationales, disposant pleinement de la personnalité et de la capacité juridique internationale.

Dans un second temps, on assiste à l'émergence des acteurs infra-étatiques sur la scène internationale. La coopération décentralisée apparaît ainsi, comme un phénomène naturel lié aux libertés locales et à l'autonomie. Le droit n'intervient ici que pour constater et régler l'évolution de la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques. Le principe de libre administration, et le principe de subsidiarité permettent de donner une base légale à tous les accords de coopération décentralisée passés antérieurement à la loi du 11 février 1993. Ce qui entraîne une compétence implicite des acteurs infra-étatiques en matière de relations internationales.

En se basant sur la thèse de Jean –Christophe Lubac, nous pouvons dire que toutes ces analyses nous amènent à rechercher si le principe de subsidiarité pourrait être une base juridique de la coopération décentralisée. Et Au regard des hypothèses présentées, il apparaît que la subsidiarité peut être passive en diminuant l'action de l'institution inférieure ou active en la faisant intervenir⁴⁴¹. Lorsqu'elle est active, elle permet d'attribuer plus de responsabilités aux autorités locales et apparaît comme une règle de bonne gouvernance faisant appel aux notions d'efficacité et de performance de l'action publique. Dès lors il apparaît que la coopération décentralisée peut s'inscrire dans cette définition car la coopération décentralisée devient une action qui s'inscrit dans la bonne gouvernance et dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'action administrative. En effet les accords internationaux des acteurs infra-étatiques poursuivent des objectifs que les acteurs étatiques

⁴⁴⁰ CHAPUISAT (Jérôme), « La répartition des compétences », AJDA, 20 février 1983, p.83 :

⁴⁴¹LUBAC (Jean -Christophe), Recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse, Université de Toulouse, juin 2005, p. 63- 64

ne peuvent pas seuls mettre en œuvre. Le rapprochement entre les communautés, la cohésion territoriale, et le développement local économique et social des territoires ne peut se faire efficacement que par les acteurs infra-étatiques. Ces éléments conduisent les acteurs infra-étatiques à s'emparer d'une compétence internationale pour poursuivre ces politiques.

De plus, la coopération décentralisée est une action engendrant un développement nouveau de l'échelon local et régional. En effet, la mise en place de la coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes constitue une intervention novatrice dans le domaine international local. Elle semble être une compétence d'un type moderne répondant à des besoins locaux.

Dès lors, le principe de subsidiarité peut constituer une base à la coopération décentralisée, il semble même que la coopération des collectivités territoriales est un acte concret de la notion politique de subsidiarité. Il est par conséquent possible de dire qu'au nom de la notion politique de subsidiarité, la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques a un fondement légal justifiant son existence. Cependant il faut aborder cette analyse aussi d'un esprit de critique devant le manque de juridicité de la notion. Ce principe de subsidiarité est complété par le principe réciprocité.

Paragraphe 2 : Du principe de réciprocité comme colonne vertébrale de la coopération décentralisée

Contrairement à la définition donnée par le dictionnaire⁴⁴², qui renvoie à une idée d'équivalence entre les rapports, les effets en retour liés à des relations de coopération réciproques ne sont et ne peuvent être de même nature, simplement parce que les attentes et les moyens de chacun sont différents. La réciprocité est un processus qui est l'appropriation de l'action de coopération par l'ensemble des acteurs du Nord et du Sud et conduit à la constitution d'une culture commune autour d'enjeux souhaités. En ce sens, la réciprocité dans les échanges s'opère à trois niveaux à savoir le savoir-être, le savoir-faire et le positionnement des institutions⁴⁴³. Pour en savoir les tenants et les aboutissants de cette réciprocité nous développerons dans un premier temps l'esprit de réciprocité (A) et dans un

⁴⁴²in Petit Robert, « Relations réciproques : qui impliquent, entre deux personnes ou deux groupes, un échange de sentiments, d'obligations, de services semblables » cité par SERGE ALOU et PHILIPPE DI LORETO, op, cit , p .46

⁴⁴³ALOU (SERGE) et DI LORETO (P), Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique, Les éditions du GRET, 2000, p.48

second temps la mise en cause du principe de réciprocité entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers dans le cadre de la coopération décentralisée (B).

A- De l'idée cardinale du principe de réciprocité

A priori, l'expression de la réciprocité est possible dans tous les domaines et à tous les niveaux pour autant que les acteurs du Nord comme du Sud sachent se mettre en posture de réciprocité et de « Co- opération⁴⁴⁴ ». La réciprocité étant entendue comme l'action de « faire ensemble », de « Co- opérer », les conditions de mise en place de relations réciproques dans le cadre de la coopération des acteurs infra-étatiques renvoient en premier lieu aux conditions d'établissement d'un « bon » partenariat, à savoir la contractualisation. Et c'est dans le cadre de la libre administration que les collectivités territoriales réalisent les actions de coopération décentralisée⁴⁴⁵. Jamil Sayaha affirme que selon « cette logique de partenariat, chacun apporte des compétences et des expériences profitables à tous, chacun acquiert une expérience nouvelle⁴⁴⁶ ».

La réciprocité en effet marque un échange équivalent entre deux personnes ou deux groupes. Selon Jean Salmon, « la réciprocité est un principe selon lequel un sujet du droit international peut revendiquer le bénéfice de prestations équivalentes à celles d'autres sujets de droit et n'est pas tenu à des obligations différentes de celles de ces derniers⁴⁴⁷ ».

La coopération décentralisée doit être un engagement et une action négociée par les deux acteurs infra-étatiques partenaires. Cette négociation doit faire l'objet d'une formalisation écrite qui précise à la fois les rôles et les responsabilités de chaque acteur. Le travail de contractualisation conduit à établir une relation d'échange entre les acteurs de la coopération, où chacun peut faire valoir ses intérêts.

Le contrat permet de définir un équilibre global des engagements de chacun des acteurs partenaires. Ces allers retours entre les personnes morales de droit public constituent un facteur important de réciprocité, parce qu'eux seuls permettent une connaissance nécessaire de l'autre, du partenaire, de ses potentialités, de ses difficultés et de ses attentes. Elle est basée sur le partage équitable. Le partenariat doit être une source d'enrichissement pour l'une et

⁴⁴⁴ ALOU (Serge) et DI LORETO (P), op, cit, p.46

⁴⁴⁵ NOIZET (C), op, cit, p.24.

⁴⁴⁶ SAYAH (Jamil), op. Cit.p.2.

⁴⁴⁷ SALMON (J), op. cit, p. 933.

pour l'autre partie⁴⁴⁸. Gouldner pose la « norme de réciprocité⁴⁴⁹ » comme une obligation morale internalisée par les individus avec une dimension temporelle : on vient en aide à ceux qui nous ont aidé dans le passé. Selon Nowak et Sigmand, ils érigent la réciprocité comme base de toute forme de coopération dans la société⁴⁵⁰. Simmel présente la réciprocité en garant de l'équilibre et de la cohésion sociale⁴⁵¹. A ce sujet Gille Guillaud estime que la relation Nord-sud doit aussi être une relation Sud-Nord⁴⁵².

La problématique sur les actions réciproques permet d'observer ce qu'entendent réellement les acteurs de la coopération internationale. Les actions mises en place s'effectuent soit du Nord vers le Sud, soit du Sud vers le Nord, soit dans les deux sens. Par exemple la commune d'Angers apporte beaucoup de soutiens au District de Bamako dans les domaines d'équipements (l'éducation, la santé, et l'hydraulique et..) et de la formation. Cependant Bamako amène les angevins sur les sites touristiques.

Le principe de réciprocité a émergé avec la coopération décentralisée et c'est en quelque sorte sa source. La réciprocité implique un investissement des acteurs dans un partenariat qui profite à tous les partenaires. Les relations sont différentes selon les partenaires, selon une valeur de base, l'équité. Le partenariat équilibré est le principe de base de la réciprocité qui exclut ce type d'action unilatérale mais plutôt des actions consensuelles. Elle est relativement méconnue du fait des différentes formes qu'elle peut prendre. Dans les relations Nord/Sud, elle permet un enrichissement réciproque des acteurs par l'échange de savoir et de savoir-faire dans des domaines très variés. Cet enrichissement nécessite une mise en commun des actions définies mais aussi de mettre à égalité les apports Nord/Sud.

La relation d'échange Nord/Sud -traditionnellement déséquilibré implique souvent la méfiance, et l'opportunisme. Les valeurs de générosité, de partage équitable, de respect, même lorsqu'elles existent ne sont pas toujours visibles pour l'un ou l'autre des acteurs partenaires.

Aussi, les relations de partenariat doivent intégrer le principe de réciprocité pour l'enrichir

⁴⁴⁸ Guide de la coopération entre les collectivités territoriales, 11 février 2016

⁴⁴⁹ Cité par OGANDAGA .NTYANGO GWENAELLE CATHERINE, Thèse sur la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et africaines. Les leviers de l'implication et de la réciprocité, mai 2014, p.199

⁴⁵⁰ .. OGANDAGA .NTYANGO GWENAELLE CATHERINE, op , cit , p.199

⁴⁵¹ OGANDAGA .NTYANGO GWENAELLE CATHERINE, op, cit, p.199

⁴⁵² Guillaud(Gille) , La coopération décentralisée, les partenariats entre le Nord et le Sud ,l'harmattan, 2005, p.194

et le faire évoluer positivement vers la coopération. Un partenariat bien établi favorise l'entraide, une meilleure connaissance entre les acteurs qui travaillent ensemble, une compréhension mutuelle, une ouverture vers l'international que ce soit pour le Nord ou pour le Sud. Mais il propose aussi un développement local durable à travers le principe de solidarité. Les acteurs définissent ensemble selon leurs besoins, l'objet et les modes d'actions de leur partenariat. La réciprocité dans les relations permet de mettre en place des actions cohérentes et non des actions inadaptées aux différents lieux d'intervention.

La réciprocité interdit à plus long terme de remettre en place des pratiques néo-colonialistes et d'éviter les travers de la coopération bilatérale avec des projets utiles en main sans prise en compte des besoins des communautés locales. Il est primordial de prévenir des rapports inégaux entre les acteurs et d'éviter l'exécution des projets à source de tension. Ce qui permet d'éviter les relations unilatérales et les effets de domination⁴⁵³. Certains considèrent qu'il s'agit plutôt de la reconnaissance de l'égalité des personnes et de leurs compétences dans une recherche de complémentarité. La réciprocité est ici entendue comme un principe garant du traitement équitable des acteurs. Il y a réciprocité dans la mesure où chacun peut apporter à l'autre ses idées et ses programmes. Chaque acteur est à l'écoute des besoins et du potentiel de l'autre. Par ailleurs, la réciprocité permet aux acteurs des justifier plus facilement ses actions auprès de ses citoyens contribuables. Elle permet aussi à la coopération de s'inscrire dans la durabilité, notion fondamentale pour la réussite des relations de partenariat.

Les actions du Nord et du Sud ne sont pas du même ordre. Elles sont davantage visibles au Sud par la réalisation de programmes, cependant les actions au Nord ne sont pas négligeables même si elles s'effectuent sur un plan davantage immatériel à l'exception de certaines pratiques commerciales. La réciprocité permet de casser toute idée d'infériorité du Sud par rapport au Nord et de briser l'image du «Nord donneur et du Sud receveur⁴⁵⁴». Elle suppose que le Nord a aussi des besoins auxquels le Sud peut satisfaire. Cela permet de faire évoluer les mentalités du Sud habituées à appréhender la coopération comme un acte solidaire. Ainsi la réciprocité permet aux communautés du Sud de se responsabiliser, de se sentir valorisé à l'idée de répondre à certains besoins de l'acteur du Nord.

En partant de cette analyse, nous pouvons dire que la réciprocité permet de maintenir

⁴⁵³BELKHALFI. ALEXANDRA, FRESNEL HELENE, SAMAKE MAMADOU, la réciprocité dans les échanges Nord –Sud, Atelier Bretagne et coopération internationale d'aménagement Mai 2003, p.13

⁴⁵⁴ BELKHALFI .ALEXANDRA, FRESNEL HELENE, SAMAKE MAMADOU, op ;Cit, p.13

l'équilibre entre les acteurs infra-étatiques dans les actions de coopération décentralisée. Cela nous amène à poser la question si ce principe est respecté dans le cadre de la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers.

B- Une difficile réciprocité entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger

La réciprocité n'est pas « un prêté pour un rendu », mais une action construite collectivement dans laquelle chacun apprend de l'autre⁴⁵⁵ ». Yannick Lechevalier de Cités Unies France partage cette approche suivant laquelle « une personne n'y gagne pas ce qu'elle donne. La réciprocité n'est jamais équivalente. C'est d'avantage une relation gagnant-gagnant. Il faut s'engager, il faut agir, il faut changer les choses pour être changé soi-même⁴⁵⁶ ».

Dans ce domaine, la coopération décentralisée des collectivités territoriales permet de comprendre que la réciprocité en aucun cas ne peut se résumer à une opération de comptabilité avec d'un côté ce qu'apportent les acteurs infra-étatiques du Nord et de l'autre ce qu'apporte le Sud. Cela malgré le fait qu'elle soit vue par de nombreux acteurs des collectivités territoriales maliennes comme une des sources de financement les plus sollicitées. Toutefois, il faut comprendre après analyse, que la réciprocité est pour les élus locaux maliens relativement méconnue du fait des différentes formes qu'elle peut prendre. En effet, les collectivités territoriales maliennes, compte tenu de leur disparité économique n'auront pas à apporter les mêmes choses dans les mêmes domaines. Tant que la loi n°2017-052, voire le Code des collectivités territoriales ne l'exige, force est de reconnaître que le principe de réciprocité demeure assoupli.

Cependant, il y a des domaines où les apports du sud au Nord sont plus facilement explicables et immédiats que d'autres. Par exemple, la participation citoyenne, l'animation des quartiers, la médiation sociale, etc. Dans le domaine du microcrédit également, les expériences développées au Sud peuvent être riches d'enseignements.

Les apports dans les échanges réciproques ne sont pas les mêmes pour les acteurs infra-étatiques. Les acteurs du Nord, pays riches et industrialisés, proposent des aides matérielles et financières, mais aussi des formations pour répondre aux besoins des communautés locales. Les apports des collectivités territoriales maliennes vers leurs partenaires étrangers ne sont

⁴⁵⁵ Cf., Cités-Unies France, « La réciprocité dans les échanges : du discours à la pratique », actes du colloque, Chambéry, 7-8 avril 2000.

⁴⁵⁶ SAYAH(Jamil), op. cit.p.4

pas visibles. C'est en cela que la réciprocité a du mal à trouver sa place dans l'esprit des partenaires du Nord et du Sud. Par ailleurs, cette notion est encore difficilement applicable sur le terrain.

En partant de cette analyse nous pouvons dire que les conventions de coopérations qui sont signées entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers particulièrement européens ne sont pas réciproques. Nous constatons que celles du Sud sont toujours réceptrices des dons offerts par leurs hôtes du nord. A propos des dons, suivant Weber⁴⁵⁷, aux idées de don et de contre don, peuvent être associés les notions de transfert et de transaction. Selon le même auteur le transfert est une prestation ne comportant pas de contrepartie exigible. Par contre la transaction est une prestation qui comporte une contrepartie exigible. Peut-on rattacher les dons bénéficiés par les collectivités territoriales maliennes à l'un de ces deux éléments.

D'une part, nous pouvons les considérer comme un transfert car nous ne voyons pas la contrepartie des collectivités territoriales maliennes. Mais d'autre part, ils peuvent être rattachés aux transactions. Cela s'explique par l'abondance des entreprises étrangères sur le territoire malien. Exemple, Bamako est bondé par les stations totales et Shell. Même si ce n'est pas des accords signés entre les acteurs infra-étatiques ; les propriétaires de ces entreprises et les partenaires étrangers sont rattachés aux mêmes acteurs étatiques. A ce sujet, Alter parle de la coopération en entreprise⁴⁵⁸. La thèse de cet ouvrage est résumée comme suit par Ladouceur « La coopération en entreprise n'a rien de désintéressé un don n'est jamais gratuit mais oblige la personne qui a reçu⁴⁵⁹ .. ».

Au regard des différentes hypothèses, nous pouvons dire que la réciprocité suppose qu'il y ait un partenariat équilibré. C'est une nouvelle approche de la coopération décentralisée. La réciprocité suppose aussi qu'il y ait des apports et des actions des deux côtés. Ainsi les apports des collectivités territoriales du Nord sont plus souvent un enrichissement personnel et vise à de meilleures pratiques. Par contre les apports des collectivités territoriales du Sud passent par une redynamisation de la société et une responsabilisation des acteurs.

Mais une certaine confusion réside autour du principe. Cette situation s'explique par le fait

⁴⁵⁷ WEBER (Florence) « Préface à édition « Quadrige », vers une ethnographie des prestations sans marchés », in Mauss M , Essai sur le don, Paris, PUF, 2007 p7.62 cité par OGANDAGA .NTYANGO GWENAELLE CATHERINE, op, cit, p.204

⁴⁵⁸ ALTER (Norber), donner et prendre, éditions la découverte, Paris, 2009, p.1

⁴⁵⁹ Cité par OGANDAGA .NTYANGO GWENAELLE CATHERINE, op, cité, p ;199

que les acteurs infra-étatiques ne sont pas impliqués de la même manière. Certains acteurs du Nord mieux organisés parviennent à mettre en place de véritables relations réciproques avec les acteurs du Sud. D'autres travaillent sur ce principe, mais sont très souvent confrontés à des difficultés d'ordre organisationnel, matériel ou des difficultés sur le terrain. Pour qu'il y ait une véritable réciprocité il faut que les acteurs infra-étatiques identifient l'ensemble des besoins des acteurs infra-étatiques partenaires, et d'élaborer, à travers une réflexion et des moyens communs, des stratégies et programmes de développement qui contribuent à l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Ils s'engagent ensemble dans un partenariat l'égal sur le plan des droits, des devoirs et des responsabilités en dépit des différences et de disparition pouvant exister au plan politique, économique et social. Pour compléter ces principes, nous tenterons d'analyser les domaines d'intervention des collectivités territoriales maliennes et partenaires étrangers.

SECTION 2 : DES DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Dans un Etat unitaire, toute compétence procède de l'Etat. Le phénomène n'est pas nouveau, qui consiste pour celui-ci à transférer à d'autres personnes morales certaines de ses compétences d'origine⁴⁶⁰. Le transfert de compétence s'entend comme l'opération légale consistant à conférer à une collectivité territoriale une compétence relevant précédemment de l'administration centrale. Dans le domaine transféré, la collectivité intervient en son nom et pour son compte, par le biais de ses autorités et de ses agents⁴⁶¹. Mais, en pratique, le rôle de la collectivité territoriale investie par le transfert est très variable selon que la loi laisse subsister à son profit une liberté réelle ou, au contraire, qu'elle l'assigne à des conditions d'exécution qui l'oblige à administrer dans un certain sens ou avec d'autres acteurs infra-étatiques. Tout le champ de la coopération est ouvert aux collectivités territoriales⁴⁶². En plus, la collectivité décentralisée ne reçoit que des compétences d'exécution dont le droit détermine, pour chaque domaine, la répartition et les conditions d'exercice. Pour en découvrir plus, nous nous intéresserons aux domaines partiellement lucratifs (**paragraphe 1**) et les domaines potentiellement lucratifs (**paragraphe 2**).

⁴⁶⁰DREFUS (Jean-David)« Transfert de compétences et conventions dans le droit international » AJDA 2001 p.807

⁴⁶¹ FAURE (Bertrand), op, cit. p .502

⁴⁶²BOINVILLIERS(Iris), Coopération décentralisée, acteurs, pratiques, procédures, Ministères des affaires étrangères, les éditions du GRET, p.30

Paragraphe 1 : De l'intervention des acteurs infra-étatiques dans les domaines partiellement lucratifs

Les toutes premières actions de coopération ont été dictées par « l'action humanitaire » face à la terrible sécheresse du début des années 80⁴⁶³ : aide alimentaire d'urgence sous forme de tablettes de protéines laitières vitaminées, aide médicale, des projets hydrauliques (principalement construction de puits) ainsi que des actions destinées au développement rural (semences, formations des techniciens agricoles, aménagements..).

Il convient de décrire des services que rendent les collectivités territoriales. Pour cela, on peut classer les fonctions locales au regard de leur contenu. On est appelé à distinguer les fonctions d'allocation par lesquelles les collectivités locales apparaissent comme des fournisseurs de prestations de biens et de services⁴⁶⁴ : par exemple l'action d'assistance et de redistribution (aide sociale). Ce point sera consacré sur le secteur de la santé, l'éducation et de l'environnement (A) et la coopération en matière d'urbanisme et institutionnelle(B).

A- De la coopération en matière de santé, d'éducation et d'environnemental

La coopération décentralisée peut recouvrir les actions les plus variées depuis l'aide ponctuelle jusqu'à la participation à des programmes d'équipements, d'études préalables de projet, de formation d'agents administratifs, et de la société civile. Les domaines privilégiés de cette coopération sont historiques, le développement territorial, rural, l'appui à la gouvernance locale, le développement des équipements locaux dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports⁴⁶⁵.

En effet, les partenaires qui se sont orientés vers les actions à caractère ponctuel concentrent leurs actions sur un nombre restreint de secteurs. Ces actions engagées dans ce secteur peuvent ainsi être résumées. Par exemple au Maroc, six secteurs de concentration sont proposés dans le document cadre de partenariat. Ce choix s'explique par les besoins prioritaires du Maroc et « par le souhait exprimé par la partie marocaine d'une implication de

⁴⁶³GUILLAUD (Gille), La coopération décentralisée, trois partenariats entre le Nord et le Sud, l'Harmattan, 2005, p.52

⁴⁶⁴Diagne (Mayacine), op ,cit, p.151

⁴⁶⁵ DAUGE(Yves), « La coopération décentralisée, une spécificité française » AJ Collectivité Territoriale, 2011, p.551

la coopération française, aux côtés des autres bailleurs de fonds ⁴⁶⁶ dans ces domaines en raison de l'expérience acquise et de la disponibilité d'une expertise de haut niveau ⁴⁶⁷ » : secteur de l'éducation et la formation, de développement du secteur productif, politique de proximité et infrastructure, économique et sociale, eau et assainissement, développement rural, secteur de la santé ⁴⁶⁸. Cependant au Mali, les secteurs d'intervention ne sont pas encadrés, et les acteurs interviennent dans tous les domaines transférés. Ce qui explique d'ailleurs le manque de visibilité des actions. Par exemple le District de Bamako et ses partenaires ont signé des accords de coopération dans tous les domaines notamment la formation, l'assainissement, la mobilité, l'équipement, et la santé, l'éducation etc. Dans le cadre du partenariat entre Bamako et ses partenaires, de petits travaux ont été réalisés dans les domaines suivants :

En matière de la santé, la coopération s'est instaurée dès les premières années du jumelage. Ils ont fait de la santé publique un axe majeur de leur politique de coopération. C'est ainsi qu'en 1994 la coopération Angers-Bamako a politiquement acté d'inscrire le volet santé communautaire dans chacune des communes de Bamako. Une convention de partenariat a été signée le 22 novembre 2000 entre le centre Hospitalier Universitaire (CHU) d'Angers et l'hôpital du Point G, dans le cadre de leurs projets. Aussi, la ville d'Angers a financé la construction d'un centre de santé communautaire (CSCOM) dans chacune des communes du District de Bamako. En 1997, ils ont construit à Banconi, puis ont suivi ceux de Niarela (1999), de Daoudabougou 2000, de Faladiè (2001) , de Ouolofobougou (2003) et d'Hamdallaye (2005). Les CSCOM sont des centres de santé de proximité et « si Bamako compte trois grands hôpitaux, le Point G, le Gabriel Touré et l'hôpital du Mali, la santé au Mali passe en premier lieu par les dispensaires, autrement dit les CSCOM proches de la population » ⁴⁶⁹. Bamako a bénéficié d'infrastructure de santé communautaire et d'équipement pour les centres de santé. Les plus gros investissements dans ce domaine sont à l'actif d'Angers (infrastructures et équipements 6 CSCOM réalisés), mais aussi l'AIMF (2 CSCOM construits et équipés, et un lot importants d'équipements sanitaire pour plusieurs centres de santé).

⁴⁶⁶ Autres bailleurs de fonds : l'agence française de développement (AFD), le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et la mission économique (ME).

⁴⁶⁷ Voir texte du document cadre de partenariats, 6 avril 2013, disponible sur : <http://www.idefie.org : IMG/pdf/France-Maroc.pdf>

⁴⁶⁸ Voir le document cadre de partenariats du Maroc, p. 159

⁴⁶⁹ CF Annexe IV : Plaquette de Présentation de la coopération Angers-Bamako, deuxième fiche « la santé publique » : un axe de coopération de privilégiée

Le partenariat Bamako-Lyon, dans le cadre de VUP, (villes unies contre la pauvreté), on retient : la dotation du CSCOM de Sogoniko en équipements, le centre de santé de référence (CSRef) de la commune VI en équipements et en infrastructures, extension de la maternité). Le partenariat a également fait des investissements considérables en commune VI, au titre du projet de partenariat pour le renforcement de la lutte contre le paludisme. La révision des installations d'électricité et remplacement des luminaires au CSCOM de Hamdallaye. Et enfin « une coopération essentiellement tournée vers l'assistance technique dans le domaine du biomédical s'est mise en place dès le début des années 1990 »⁴⁷⁰. L'accueil à Bamako de médecins de l'université de Bordeaux pour une session de formation axée sur les méthodes et techniques de « dépistage du cancer de l'utérus et du sein » chez les femmes et les jeunes filles, assurée en binôme avec des praticiens maliens, des consultations et soins publics de 3 jours au CS Réf commune VI.

En matière d'éducation, les actions relatives sont surtout la construction des six (6) Centre de Lecture et d'Animation Infantile dans les Communes (CLAEC), et les dons de vivres. Ils permettent aux enfants des familles sans grands revenus de suivre une éducation préscolaire au même titre que ceux des familles moyennes et/ou nanties pour un coût de 15000f par an, ceci grâce à la subvention que la mairie de la commune accorde à la structure. Mieux, le CLAEC accueille gratuitement 10% d'enfants issus de familles indigentes⁴⁷¹. Les principaux partenaires dans ce domaine sont Angers qui financent actuellement un projet de 10 cantines scolaires à Bamako. D'autres partenaires interviennent dans ce volet tel que Evry et la Région Rhône-Alpes etc. La ville d'Angers intervient dans le domaine de l'enseignement préscolaire. C'est avec la réalisation des centres de lecture et d'animation pour les enfants dans chacune des communes du District de Bamako, que la ville d'Angers et la Bibliothèque Municipale en lien avec le Centre National de lecture Publique ont concrétisé le plus fortement de leur engagement dans ce domaine. Il intervient également dans la formation de bibliothécaires maliens affectés dans ces établissements. Les coopérations concernent l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique.

D'ailleurs, Il est en effet très courant que des organismes scientifiques nationaux passent des accords entre eux. Cela va de l'échange d'informations et de documentations scientifiques ou

⁴⁷⁰ CHABASSE, « historique et bilan d'activités du jumelage hospitalo-universitaire avec Bamako », mars 2005, p.6

⁴⁷¹ Extrait du statut et règlement intérieur des CLAEC

de jusqu'à l'élaboration de projets en commun⁴⁷². Les accords des universités et les établissements d'enseignement supérieur sont extrêmement multiples.

En matière de gestion des déchets solides : Angers, Angers Loire métropole (AML), la communauté urbaine de Bordeaux, la communauté urbaine de Lyon et l'AIMF sont les partenaires qui ont mené beaucoup d'action dans le cadre de l'amélioration de la gestion des déchets à Bamako et d'autres communes du Mali. Ces actions portent sur des dons d'équipements, aux réalisations des dépôts de transit en passant par des études d'amélioration de l'activité. Il y a aussi l'étude du transport par voie ferrée des solides de Bamako vers la décharge de Noumoubougou (Teinfala) sur l'axe Bamako-Koulikoro.

En matière d'assainissement : à travers le projet de mini-égout en commune VI et V, les fonds du VUP avec le partenariat de Lyon et Genève ont contribué beaucoup à l'amélioration de la gestion des eaux usées dans ces deux communes.

En matière d'hydraulique : Jusque-là, deux partenaires ALM, ont financé deux châteaux d'eau à Samé et Sénou et l'association internationale des municipalités de France (AIMF) a fait un forage équipé à Loulou. C'est ainsi qu'Angers Loire Métropole participe depuis 1999 à la coopération avec Bamako dans le secteur de l'eau potable. Trois projets d'adduction d'eau ont été réalisés dans trois quartiers périphériques de Bamako.

En plus, Grand Lyon a financé des projets de forages productifs équipés de pompes manuelles dans les quartiers périphériques de Bamako. Les sites retenus sont : Banconi, Dianguinéougou, Doumanzana, Fadjiguila, SirakoroMeguetana, SirakoroDounfing. Le coût du projet 65 035 euros.

Les collectivités agissent essentiellement par des envois de dons en, nature (vêtements, médicaments, produits alimentaires etc..). Elles interviennent aux cotés des associations locales, dans l'organisation et financement des achats et des collectes, ainsi que du convoyage.

En partant de ces hypothèses, nous constatons que les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger ont signé beaucoup de conventions dans le domaine de secteur social et de l'environnement. Mais il reste à signaler que ces accords sont signés dans les domaines transférés par l'Etat. Le suivi de l'exécution de ces contrats reste qu'à même préoccupant. Il serait préférable qu'ils mettent en place une commission mixte qui pourrait faire le suivi afin

⁴⁷²Courteix, recherche scientifique et relations internationales, Paris : LGDJ, 1972, p.39-82

de relancer le développement local et régional. En plus de ces accords, les acteurs infra-étatiques ont signé des accords dans le domaine de l'urbanisme et l'institutionnel.

B- De la coopération en matière d'urbanisme et d'institutionnel

Tout ce qui touche à **l'aménagement urbain** constitue un terrain de prédilection de la coopération entre collectivités territoriales⁴⁷³, en particulier pour les villes. Il y a là une spécificité de la coopération décentralisée qui s'explique aisément par l'identité que ces acteurs infra-étatiques accordent à ces questions, le fait que les collectivités territoriales disposent de compétences utiles en la matière. C'est la mise en œuvre d'actions définies et programmées avec le partenaire. Il s'agit en général de réalisations (aménagement urbain, habitat.) ou de microréalisations (construction de petits équipements, travaux d'infrastructure, chantiers.) .Ces projets, correspondent en particulier dans les pays en développement, à des besoins croissants liés aux phénomènes d'urbanisation ⁴⁷⁴ .

En matière de voirie, dans la réalisation de la voirie urbaine de Bamako, Angers a financé l'aménagement de la voie qui porte son nom. L'AIMF a financé la réhabilitation de la Rue Carron au Centre Commercial. Notons enfin que dans la mise en œuvre du « projet palu » ; une voie en pavé a été réalisée en commune VI.

En matière de gestion locale institutionnelle , les collectivités territoriales ont évidemment un savoir- faire particulier dans ce domaine qui leur permet d'accompagner légitimement les processus de décentralisation par des projets portant sur la gestion municipale, la gestion des services urbains et de la démocratie locale et associative .Cela donne lieu à des échanges institutionnels et techniques, des expertises et des projets, portant sur la réalisation ou l'entretien d'infrastructures mais aussi sur l'habitat et l'aménagement du territoire.

En matière de formation et renforcement des capacités, plusieurs actions ont été concrétisées dans le cadre de la coopération notamment à travers des voyages d'étude et des séminaires ou des sessions de formation. Les bénéficiaires ont été les agents travaillant à la mairie du

⁴⁷³BOINVILLIERS(Iris), op, cite; p .30

⁴⁷⁴ BOINVILLIERS(Iris), op, cite; p .30

District⁴⁷⁵, dans les communes du District de Bamako ou dans d'autres communes du Mali. Certaines formations ont ciblé des élus. Les partenaires dans ce domaine sont : l'AIMF, Métropolies, Bordeaux, Lyon, Angers et Ouagadougou. L'organisation administrative et l'amélioration des services ; l'AIMF s'est beaucoup investie dans ce domaine notamment par l'informatisation de la Direction Financière et la formation des agents⁴⁷⁶.

Au regard de cette analyse, nous remarquons que les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers ont beaucoup investi dans ces domaines qui leur paraissent comme un facteur de développement local et régional. Pour compléter cet élément, nous tenterons de découvrir les domaines potentiellement secteurs à but lucratif.

Paragraphe 2 : De l'intervention des acteurs infra –étatiques dans les domaines potentiellement lucratifs

Les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers ont également signé des conventions dans le domaine économique (A) et dans le domaine culturel (B).

A- De la coopération en matière économique

La promotion d'échanges et le partenariat d'entreprises, les transferts de technologies de savoir-faire constituent des axes importants de la coopération décentralisée et en particulier des régions qui, au Mali, sont investies d'un rôle d'animation du tissu économique local. Les communes, les cercles et les régions engagent aussi des coopérations dans ce domaine. L'un des secteurs économiques le plus convoité est le tourisme.

D'une manière spécifique, ces projets visent à doter la ville d'un réseau et un circuit touristique pouvant faire des terroirs du Sud une destination attractive et apporter une augmentation des recettes. Par exemple la mairie du District et la ville d'Angers s'engagent à faire de Bamako, à moyen terme, une destination touristique. Pour atteindre cet objectif, elles envisagent l'aménagement de points d'accueil et d'information des touristes à Bamako, l'organisation de visites guidées des principaux lieux d'attraction de la ville et la mise en place d'un dispositif permettant à la mairie du District de Bamako de bénéficier d'un retour économique sur le tourisme.

Les relations de partenariat avec un contenu économique sont généralement créatrices d'opportunités pour les acteurs économiques. Les acteurs infra-étatiques peuvent privilégier

⁴⁷⁵ Mairie du : District, division coopération, rapport 2015 sur l'état des lieux des actions réalisées dans le domaine de la coopération décentralisée. p.21

⁴⁷⁶ TRAORE (Dédéou), Assistant technique à la décentralisation dans le cadre du PARAD, avril 2010 , p.14

les microprojets ou la mise en œuvre de plusieurs projets sous forme de programme.^{Les} microprojets de coopération pour le développement constituent une application courante de cette forme de partenariat. Ce sont des programmes d'envergure très modeste ne nécessitant pas forcément beaucoup de moyens financiers et qui, en principe, répondent à des besoins exprimés à un niveau local et régional. Pour être efficaces, ils doivent prévoir une participation des communautés concernées, l'appropriation étant une condition indispensable de leur pérennité. Les acteurs infra-étatiques qui inscrivent leurs actions dans des rapports de partenariats de communauté à communauté, sont donc théoriquement bien placés pour mener à bien de tels programmes.

Au regard de cette analyse, nous constatons que les acteurs infra-étatiques ont pu signer seulement des conventions de coopération dans le domaine du tourisme avec leurs partenaires étrangers. Il serait mieux que l'Etat malien fasse un transfert concomitant pour permettre aux collectivités territoriales d'avoir des assises solides. Cela leur permettra d'intervenir efficacement dans le domaine économique afin de relancer le développement local et régional. Ce volet économique est complété par la coopération culturelle.

B- De la coopération en matière culturelle

La coopération décentralisée s'est fondamentalement appuyée sur les jumelages qui avaient fait de la culture leur principal champ d'activités⁴⁷⁷. Selon l'UNESCO, « La culture est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances⁴⁷⁸ ».

Les actions dans ce secteur sont quantitativement très importantes. Elles constituent sans doute le premier domaine de coopération entre les acteurs infra-étatiques, en nombre d'échanges. Les échanges culturels, linguistiques et éducatifs sont particulièrement développés entre collectivités territoriales⁴⁷⁹. Ils donnent lieu aussi à l'organisation commune de manifestations : festivals, expositions, spectacles dans tous les domaines artistiques et culturels⁴⁸⁰. D'ailleurs, plusieurs pays avaient déjà engagé ces échanges culturels à travers la

⁴⁷⁷ RIOU(Alain), Le droit de la culture et le droit à la culture, éd. ESP, Paris, 1996, 263p.

⁴⁷⁸ Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet, 6 août 1982.

⁴⁷⁹ BOINVILLIERS(Iris), op, cite; p .33.

⁴⁸⁰ BOINVILLIERS(Iris), op, cite. P.33

longue tradition de relations culturelles mise en place par les Etats, autour des échanges intellectuels, scientifiques et des manifestations artistiques.⁴⁸¹ Cependant, la multiplication des partenariats ainsi que des interventions et financements croisés ne cessent d'accroître la complexité du mécanisme gouvernant la décentralisation culturelle, laquelle prend une toute autre consistance à partir du foisonnement de la coopération décentralisée⁴⁸².

En 1984-1985 dans le cadre du programme d'échanges interculturels Jeunesse. Canada Monde, des jeunes maliens et des jeunes canadiens séjournent à Saint Elisabeth Paroisse agricole de la région de Lamaudière au Québec. A la suite de cet échange les familles d'accueil souhaitent développer des liens avec des Villages africains. Cette idée fait son chemin dans la communauté et l'année suivante, des stagiaires canadiens qui partent pour le Mali se voient confier par St Elisabeth le mandat de proposer un jumelage à leur futur village hôte. Le hasard désigne Sanankoroba. Des échanges qui se développeront entre ces deux communautés fondées initialement sur le désir de mieux se connaître donneront naissance à une expérience de coopération internationale très fructueuse. Dans la perspective d'un développement durable autogéré, les membres ``BENKADI'' comprennent qu'il faut capitaliser à partir de l'aide financière obtenue par l'entremise des amis de St Elisabeth et ne pas se limiter à dépenser ces fonds au fur et à mesure. Pour ce faire le « BENKADI »⁴⁸³ instaure une politique qui oblige les bénéficiaires du matériel agricole à verser une redevance annuelle. L'accumulation des redevances permet de constituer une caisse de solidarité, sorte de trésor public, qui sert à l'achat d'autres équipements et par la suite à satisfaire d'autres besoins identifiés par la population. Les réalisations accomplies dans le cadre du partenariat depuis 1988 par la population de Sanankoroba sont très visibles.

Plusieurs associations interviennent chacun dans un domaine bien déterminé. Elles interviennent dans la création et la diffusion de la culture et portent leurs activités sur plusieurs secteurs de la culture à savoir le cinéma, la musique et la danse etc...Pour les échanges d'expérience, ils prennent la forme de rencontres, séminaires, voyages d'études, ou encore d'accueils professionnels, souvent sous condition de réciprocité.

En somme, la culture doit satisfaire tout à la fois, au rayonnement de la civilisation universelle, facteur de rapprochement des peuples à travers une juste expression des cultures territoriales et au respect de la juste répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités

⁴⁸¹ GROSJEAN (Etienne), La coopération culturelle européenne, Centre Européen de la Culture, acte Sud, 1997, p. 8.

⁴⁸² MOULINIER (Pierre), Politique culturelle et décentralisation, l'Harmattan 2002, p. 336.

⁴⁸³ Commune rurale de Sanakoroba, rapport sur le bilan des actions de coopération, 2013, p.11

territoriales⁴⁸⁴.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :

Nous pouvons confirmer que les principes mentionnés font partie des fondements de la coopération décentralisée. Mais il est à signaler que les principes de subsidiarité et de réciprocité restent des concepts théoriques mais la pratique reste tout autre. Il est loisible aussi de constater que ces fondements restent incertains et discutables, et doivent être insérés dans les dispositifs juridiques précis. Et nous pensons que ces principes juridicisés pourront permettre aux acteurs infra-étatiques d'avoir des partenariats équilibrés. Nul ne doute que les acteurs infra-étatiques disposent d'un savoir-faire particulier dans les domaines d'intervention. Il s'agit de les accompagner dans le processus de décentralisation, du développement de la vie politique par des projets relevant des domaines de l'administration publique locale.

CONCLUSION DU TITRE 1 :

Le développement de ce titre nous a montré que la coopération décentralisée entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers est basée non seulement sur des fondements juridiques internes mais aussi des fondements juridiques internationaux. Mais ces fondements juridiques restent à améliorer. Nous avons aussi constaté que les principes dégagés par le droit administratif local ont contribué à la consolidation de cette compétence. Ce qui a permis d'ailleurs aux collectivités territoriales d'intervenir dans beaucoup de domaines de développement local et régional. Cependant ces accords soulèvent des questions sous-jacentes quant à leur classification que nous tenterons de développer dans le titre suivant.

⁴⁸⁴ COLLOT (Pierre Alain), « La décentralisation culturelle », RDP, 20 août 2008 n° 2, P. 335.

TITRE 2 : DE LA CLASSIFICATION DES CONVENTIONS DE COOPÉRATION DECENTRALISÉE

La coopération suppose l'action commune, conjointe ou coordonnée de partenaires indépendants, agissant chacun pour son compte mais associant les conduites de façon convenue pour la mise en œuvre des actions. On coopère par voie contractuelle, chacun conserve ses intérêts propres mais trouve profit à harmoniser leur poursuite avec les autres.

Nous savons que les questions qui touchent les relations internationales sont naturellement très complexes et vastes, mais notre objectif est de démontrer d'abord la nature des acteurs qui interviennent dans la procédure de conclusion des accords de coopération (**Chapitre 1**) et ensuite de classer ces accords dans les deux ordres juridiques celui de l'ordre interne et celui de l'ordre international (**chapitre 2**)

CHAPITRE 1: DES PROCÉDURES DE CONCLUSION DES ACCORDS DE COOPÉRATION

La démarche qui a été suivie jusqu'ici correspondait, pour l'essentiel, à une perspective « horizontale » des mécanismes juridiques du droit des gens. Elle privilégiait les institutions, ou les normes applicables à tous les domaines de relations entre les acteurs étatiques. D'ailleurs, trois secteurs ont été retenus pour illustrer cette réalité du monde contemporain, fortement interdépendant, celui des relations économiques, celui des espaces et celui de l'environnement, ce dernier ayant été pris en compte beaucoup plus récemment que les deux premiers⁴⁸⁵. En plus, la coopération correspond à un nouveau palier dans la socialisation des rapports entre les acteurs internationaux. Pour une précision de taille sur ce point nous focaliserons notre étude sur les acteurs qui interviennent dans la conclusion des accords de coopération internationale d'une part (**section 1**) et la coopération décentralisée d'autre part (**section 2**).

SECTION 1 : DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'élargissement de la coopération internationale concerne les différentes méthodes utilisées pour traiter un objet déterminé et plus précisément d'une méthode à un objet. Ces méthodes sont en elles-mêmes révélatrices d'un certain type d'approche. Pour cela nous analyserons dans un premier temps, les acteurs intervenants dans la conclusion des accords de coopération internationale (**paragraphe 1**) et ensuite nous tenterons de donner une qualification de ces différents accords (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Des acteurs intervenants dans la conclusion des accords de coopération internationale

L'adoption d'une procédure donnée anticipe toujours sur le fond, qu'elle détermine en majeure partie. Ainsi la négociation est porteuse d'un accord virtuel(A) et les autres phases ne sont pas moins essentielles(B).

A- De la phase de négociation

⁴⁸⁵ DAILLIER (Patrick), FORTEAU (Mathias) et PELLET (Alain), Droit International Public, LGDJ, 8^{ème} éd, 2009, p 1149 .

Il est clair que la capacité de négocier mais aussi de refuser de négocier, sont des éléments de la puissance et les pays demandeurs ont par définition un pouvoir moindre que les pays apporteurs de coopération. Nombre d'acteurs étatiques ont historiquement cherché à ne dépendre d'aucun concours international sur le plan économique. C'est que la coopération signifie dépendance mutuelle. Pour éclaircir ce point nous allons démontrer la position des acteurs étatiques (1) et les acteurs infra-étatiques en matière de négociation de coopération internationale(2)

1. De la position des acteurs étatiques

Les acteurs étatiques doivent arbitrer entre les besoins de coopération tels qu'ils les perçoivent et leur souci constant d'échapper à une dépendance qui mettra en cause leur autonomie. Si les relations internationales sont un marché de la puissance publique, il s'agit d'un marché de l'offre beaucoup plus que la demande. Les acteurs qui ont la capacité et le désir de l'offrir ont toujours le dernier mot. A cet effet, tout acteur étatique a la capacité de conclure des accords de coopération. L'approche historique nous montre également que depuis le XV siècle, le domaine diplomatique relève de la mission régalienn⁴⁸⁶. Le seul fait d'être reconnu comme entité étatique suffit pour se prévaloir de la qualité de sujet de droit des gens. Dans la sphère internationale, ce sont les acteurs étatiques qui sont les entités fondamentales. Les acteurs étatiques disposent de la capacité juridique et de la personnalité juridique internationale pour intervenir dans les relations internationales. Cette compétence exclusive des Etats dans les relations internationales leur est attribuée par le droit international public et par le droit interne.

On constate ainsi que c'est la notion de souveraineté qui confère aux acteurs étatiques la capacité juridique pour intervenir dans les relations internationales. Selon Sinkondo, ce sont les Etats qui font et disent le droit international à leur propre intention, pour se construire eux-mêmes comme concept renvoyant à une réalité transcendante, et pour surmonter leurs conflits de souveraineté⁴⁸⁷. Selon Michèl Debré, il ne saurait être question, de quelque façon que ce soit, de l'altérer en reconnaissant aux collectivités publiques infra-étatiques un droit d'action à l'étranger. Pour Fabien Brial, ce serait de compromettre la souveraineté de l'Etat dans son

⁴⁸⁶ SALMON (Jean), Manuel de droit diplomatique, Bruxelles, Bruylant 1994, P.20

⁴⁸⁷ SINKODO (M), Droit international public, Ellipses, 1999, p 242

acceptation de représentation de la France sur le plan international⁴⁸⁸. La société relationnelle internationale⁴⁸⁹ concerne les Etats. Ces derniers sont des acteurs essentiels des relations internationales⁴⁹⁰. Pour les approches stato-centrées, ces relations correspondent aux théories qui sont liées à la domination des relations par les Etats. En ce sens Viltard parle de « présumé majeur faisant de l'Etat l'acteur quasi-exclusif des relations internationales⁴⁹¹ ». En droit interne, les constitutions nationales depuis longtemps basées sur le principe de la séparation des pouvoirs, le régime parlementaire et la démocratie. Ce sont naturellement le chef de l'Etat, le ministre des affaires étrangères, et des personnes munies de pouvoirs appelés pleins pouvoirs⁴⁹² « en réalité sauf des accords en forme simplifiée (c'est aujourd'hui fréquemment le cas, à l'imitation d'une procédure d'origine américaine « exécutive gréments⁴⁹³ ») le plénipotentiaire n'a plus aujourd'hui compétence pour engager définitivement l'Etat, ce qui donne un caractère surtout protocolaire à l'examen des pleins pouvoirs »⁴⁹⁴.

Ce sont ces deux organes de l'Etat qui, à l'égard des autres Etats, assument la responsabilité de l'observation des règles plus ou moins compliquées posées par les normes fondamentales. Selon Claude Chayet, les porte-voix de la volonté conventionnelle de l'Etat sont le Chef de l'Etat, le chef du gouvernement ainsi que le ministre des affaires étrangères et ce, en France comme ailleurs⁴⁹⁵. Par conséquent, un accord directement signé par l'une de ces autorités engage immédiatement l'Etat, s'il est en forme simplifiée. S'il est en forme solennelle, la signature aura valeur d'authentification du texte conventionnel⁴⁹⁶. Mais, il est évident que ces autorités se font parfois représenter dans l'exercice de cette fonction. C'est alors qu'intervient le mécanisme des lettres de pouvoirs⁴⁹⁷.

⁴⁸⁸BRIAL (Fabien) , Décentralisation et coopération internationale : le Cas de l'outre-mer français , l'harmattan, 1977,P.78.

⁴⁸⁹DUPUY (René-Jean), Droit international, 1^{er} éd, Presses universitaires de France, 1963

⁴⁹⁰LAVIELLE (Jean-Marc) , Relations internationales , ellipses, 2003

⁴⁹¹VILTARD(Yves) « Conceptualiser la diplomatie des villes ou l'obligation faite aux relations internationales de l'action extérieure des gouvernements locaux » revue française de science politique, 2008, vol 58 n° 3, p 511

⁴⁹² Art 2 S1 de la convention de vienne du 23 mai 1969

⁴⁹³CHAYET (Claude) , « Les accords en forme simplifiée »A.F.D.I 1957, p.3-13

⁴⁹⁴ DAILLIER (Patrick), FORTEAU (Mathias) et Alain PELLET (Alain), Droit International Public ,LGDJ, 8eme éd ,p 1149 novembre 2009

⁴⁹⁵ L'Expression du consentement des Etats à être lié par un traité, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1987.

⁴⁹⁶ Pour des traits directement signés par le président de la république française et dont le parlement a, par la suite, autorisé la ratification: chr. D.Ruzié, R.F.D.A, 1996, P.824, id, P. 1242

⁴⁹⁷ Les circulaires des 2 mars 1982, 6 Juillet 1984 et 22 Janvier 1988:publiées in Ministère des affaires étrangères, attributions, organisation, Paris: éd. J.O, 1989, respectivement, p.257 et p. 270

Selon la constitution malienne du 25 février 1992 dans son article 116 « le Président de la République négocie et ratifie les traités ou les accords internationaux ». Et les autres autorités compétentes pour négocier sont le ministre des affaires étrangères et les personnes munies de « pleins pouvoirs ». Nous pouvons illustrer l'expression « pleins pouvoirs » par exemple lors de la crise malienne de 2012, où Tièbilé Dramé a été désigné comme plénipotentiaire par le président de la République pour négocier les accords de paix à Ouagadougou avec les rebelles, ce qui a permis la tenue des élections présidentielles et législatives⁴⁹⁸.

Mais, en dehors de ce cadre, le droit interne ne reconnaît pas à l'ensemble des autorités relevant de l'Etat-personne publique la compétence pour représenter l'Etat souverain, le cas échéant, signer un accord international en son nom. Mais cette représentation de l'Etat est contestée par certains auteurs. Robert Lafore y relève deux arguments. Le premier considère que la coopération internationale est inconstitutionnelle, car la constitution⁴⁹⁹ attribue au chef de l'Etat et aux instances centrales de l'Etat la compétence diplomatique. Le second se fonde sur le principe de territorialité du droit public, principe selon lequel les autorités publiques ne peuvent sortir du cadre territorial national et qu'aucune incursion d'autorité étrangère n'est tolérée.

L'exclusivité territoriale est la condition du pouvoir souverain comme le soulignent les auteurs classiques⁵⁰⁰. Ils précisent « qu'il se déduit de là qu'aucune action d'une autorité publique ne saurait avoir d'effet et être reconnue valide sur le territoire d'un autre Etat à défaut d'une extension légale de sa compétence ou d'une reconnaissance de celle-ci, tant de la part du pays d'origine que du pays d'accueil⁵⁰¹ ». Il ressort de ces analyses que les acteurs infra-étatiques ne peuvent nouer aucune relation juridique avec des collectivités territoriales étrangères sans la reconnaissance de cette compétence.

Sur le plan international, la convention de Vienne sur le droit des traités consacre plusieurs articles à la question de l'engagement de l'Etat dans un traité⁵⁰². Selon la convention de Vienne, il n'y a pas de lien entre la capacité de conclure un traité et fait qu'il soit reconnu par

⁴⁹⁸ TIEBILE DRAME, nommé en 2012 par le Président de la République pour négocier au nom du Mali. Cet accord obtenu entre les autorités maliennes et les rebelles a permis l'organisation des élections en 2013.

⁴⁹⁹ Art 52 de constitution du 4 octobre 1958

⁵⁰⁰ HAURIOU (Maurice), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p 104

⁵⁰¹ LAFORE (R), *L'action à l'étranger de collectivités locales*, RDP, 1988, p.777 et s.

⁵⁰² Les articles 11 et 17 ont directement trait à cette question. Voy. not : A. Bolintineanu « Expression of consent to be bound by a treaty in the light of the 1969 Vienna convention », A.J.I.L, 1974, p. 672-686, S. Rosenne, "consent and related words in the codified law of treaty" in *Mélanges Rousseau*, Paris: Pedone, 1974, P. 229-248. Cité par AUDIT (Mathias), op, cit, p.98.

un autre. Deux entités peuvent être parties, au même traité sans se reconnaître⁵⁰³. Exemple l'Iran ne reconnaît pas l'Israël comme un Etat et pourtant ils sont tous membres de l'ONU.

Traditionnellement, l'Etat dispose d'une compétence exclusive en matière de relations internationales. L'Etat a le pouvoir de traiter avec l'étranger⁵⁰⁴.

Ainsi, l'article 11 de la convention de Vienne sur le droit des traités « le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu ». Les Etats peuvent retenir le mode de conclusion de leur choix. Pour la représentation de l'Etat, l'article 7 paragraphe 1 stipule qu'une autorité sera considérée comme représentant valable d'un Etat « si elle produit des pleins pouvoirs appropriés⁵⁰⁵ ». Toutefois, l'article 7 paragraphe 2 énumère les personnes considérées comme représentant de l'Etat sans avoir à produire ces pleins pouvoirs. Il s'agit naturellement des mêmes autorités précitées.

Elles varient selon qu'il s'agisse d'un accord bilatéral, conclu entre deux sujets, ou d'un traité multilatéral, voué à une application la plus universelle possible. S'agissant du premier, la négociation se déroule dans un cadre diplomatique et secret, au siège du ministère des affaires ou de l'ambassade de l'une des parties.

Dans le cas d'un accord multilatéral, le cadre est dit « parlementaire », la négociation se déroule au sein d'une conférence internationale menée par un acteur étatique ou une organisation internationale ou régionale comme par exemple le Conseil de l'Europe, l'Union économique monétaire ouest africain (UEMOA). Les Etats ont le choix entre deux types de négociateurs, il peut s'agir des représentants munis de « pleins pouvoirs »⁵⁰⁶ dans des conditions déterminantes par l'Etat compétent, qui leur permettent d'adopter le texte au nom de l'Etat, voire d'exprimer son engagement. Ce n'est cependant pas là une procédure nécessaire puisque nombres d'autres personnes peuvent représenter l'acteur étatique sans produire des pleins pouvoirs, il s'agit de négociateurs de plein droit. Ceux-ci peuvent négocier un accord sans habilitation particulière parce qu'ils bénéficient d'une présomption de représentativité. Il s'agit du chef de l'Etat, du Chef du gouvernement, du ministre des

⁵⁰³ Convention de Vienne du 23 mai de 1969 sur le droit des traités

⁵⁰⁴ LAFORE (Robert), « l'action à l'étranger des collectivités locales » 1988, p.770 et s, Pierre- Marie Dupuy, la coopération régionale, transfrontalière et le droit international, AFDI, 1977, p.838 et s, R. Carre De Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat de Droit, tome I, Sirey, 1920, p.30

⁵⁰⁵ Sur ce texte : D. Hutchinson, « the juridical Nature of article 7 of the Vienna convention on the law of treaties », Australian yearb. Of Int. Law, 1996, p.187-224. Cité AUDIT (Mathias), op.cit, p.99

⁵⁰⁶ COMBACAU (Jean) et SUR (Serge), Droit international Public » 7^è édition, Montchrestien, 2006, p.117

affaires étrangères et des ambassadeurs, ces derniers ne pouvant toutefois négocier que des accords conclus entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire⁵⁰⁷.

C'est une règle de droit international bien établie que le chef de l'Etat, le chef de gouvernement et le ministre des affaires étrangères sont réputés représenter l'acteur étatique du seul fait de l'exercice de leurs fonctions, y compris pour l'accomplissement au nom du dit Etat d'actes unilatéraux ayant valeur d'engagement international⁵⁰⁸. Nous avons aussi les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire et les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe.

Il est de plus en plus fréquent, dans les relations internationales modernes, que d'autres personnes représentant un Etat dans des domaines déterminés soient autorisées par cet Etat à engager celui-ci, par leurs déclarations, dans les matières relevant de leur compétence. Il peut en être ainsi, par exemple, des titulaires de portefeuilles ministériels techniques exerçant, dans les relations extérieures, des pouvoirs dans leur domaine de compétence, voire même de certains fonctionnaires⁵⁰⁹. On ne saurait en principe exclure qu'un ministre de la justice puisse, dans certaines circonstances, engager par ses déclarations l'Etat dont il est le représentant.

Quand il s'agit d'un accord qui est destiné à être appliqué à un grand nombre d'Etats, notamment une conférence est convoquée pour adopter le texte final par les chefs d'Etats. Mais il ne faut pas confondre la diffusion de la capacité d'un traité international avec la multiplication des accords « infra-étatiques » qui établissent des relations de coopération entre les administrations décentralisées. Si l'Etat est un acteur acquis pour la conclusion des accords de coopération internationale. Qu'en dit-on pour les acteurs infra-étatiques ?

2. De la position des acteurs infra-étatiques

Les Etats étant les acteurs principaux de la coopération internationale semblent cohabiter aujourd'hui avec certains acteurs infra-étatiques. Nous pouvons citer à cet égard les Etats-Unis dont leurs Etats fédérés peuvent signer des traités et ensuite l'Allemagne et la Suisse

⁵⁰⁷ AUDEBERT (Agnès –Gautier) , Droit des relations internationales » numéro d'édition 7839 , janvier 2007 ,p.161

⁵⁰⁸ CIJ , 3 février 2006, arrêt , Activités armées au Congo (RDC et Rwanda), Rec. , 2006, .

⁵⁰⁹ CIJ, 3 févr. 2006, arrêt, Activités armées au Congo (RDC / Rwanda), Rec. 2006

qui autorisent les « Länder ⁵¹⁰ » et les « Cantons » ⁵¹¹ à conclure des traités avec les Etats étrangers ⁵¹². La Constitution de la Belgique autorise aussi les communautés et les Régions belges à conclure des traités portant sur toute matière relevant de leur compétence interne ⁵¹³. Par exemple dans les domaines de l'enseignement, de l'aménagement du territoire, de l'environnement etc.. Il est à noter que ces Etats autorisent leurs entités fédérées à conclure des traités dans le cadre du strict respect de leurs compétences.

Dans la même optique, les approches non stato-centrées correspondent aux théories qui sont liées à l'interdépendance des acteurs internationaux et à la venue de nouveaux acteurs en relations internationales. L'avènement d'acteurs non étatiques a eu une influence sur les relations internationales avec notamment la naissance de nombreux concepts exprimant l'idée de pluralité d'acteurs sur la société internationale. A cet effet, nous pouvons citer les concepts transnational, multinational, supranational, mondial, universel. Cela renvoie au débat de la place de l'Etat dans le système international ⁵¹⁴. L'Etat est-il le seul acteur et sujet du droit international ?

Dès lors, il s'agit de repenser l'hémogénéité étatique. Ainsi le « biais stato-centrique de la discipline des relations internationales entraîne-t-il une minimalisation de l'importance des entités subétatiques et celles-ci ne disposeraient pas des qualités requises pour être considérées comme de « véritables acteurs internationaux » ⁵¹⁵. Les différentes approches des acteurs des relations internationales nous conduisent de manière intéressante vers les expressions retenues pour rassembler ces acteurs dans un seul ensemble à savoir la société internationale, la société mondiale, le village planétaire et le système international ⁵¹⁶.

Cette conception est résumée par Philippe Braillard et Mohamed-RezaDjalili qui précisent que « d'une manière générale, l'Etat a dû, pour répondre aux demandes de développement économique et social, s'ouvrir de plus en plus aux échanges de l'extérieur et donc s'engager dans une indépendance croissante ayant pour conséquence directe une restriction de son

⁵¹⁰Loi fondamentale de la République d'Allemagne, du 23 mai 1949, art 32, §3

⁵¹¹Loi constitutionnelle fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920, art, 16, §1 ; Constitution fédérale de la confédération Suisse, du 18 avril 1999, art, 56, §1

⁵¹² LAYE (Pierre) « Coopération décentralisée des collectivités territoriales » territorial éditions, dossier d'experts, p.29

⁵¹³Constitution de la Belgique , coordonnée le 17 février 1994, art, 167,§ »

⁵¹⁴ HASBI (Azi) , théories des relations internationales ,Paris, l'harmattan, 2004, p .12

⁵¹⁵PAQUIN(Stéphane), Les actions extérieures des entités sub étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales, revue internationale de politique comparée, 2005, p .120

⁵¹⁶ JACQUIER (Bernard) , relations internationales Tome I. Les acteurs du système international,. Grenoble, presses universitaires de Grenoble, 1993 , p.34.

autonomie »⁵¹⁷. Pour Jean-Paul Pancraccio, les relations internationales dites de « second degré » désignent toutes celles qui ne sont pas le fait des Etats⁵¹⁸. Ce second degré de relations internationales est établi au regard des acteurs étatiques auxquels appartiennent les institutions impliquées, Etats fédérés ou acteurs infra-étatiques.

En ce qui concerne les collectivités territoriales des Etats unitaires, Jean-Paul Pancraccio précise que ces relations interviennent dans deux domaines généraux à savoir celui de la coopération internationale décentralisée et celui des relations transfrontalières de voisinage⁵¹⁹. Bien que reconnaissant le rôle des acteurs infra-étatiques en matière de relations internationales, l'expression « coopération internationale décentralisée » sous-entend le maintien par l'Etat de son monopole dans ce domaine. La multiplication des pratiques de coopération décentralisée est symptomatique des transformations des relations internationales entre l'Etat, son environnement international et les territoires infranationaux⁵²⁰. Gallet considère cette jeune coopération ou la coopération décentralisée comme une forme nouvelle des relations internationales⁵²¹. De façon inédite, il s'agit de décrire de nouveaux types d'acteurs intervenants.

Cette évolution de la politique étrangère serait corrélative à celle des relations internationales et des défis qui y sont associés. Dans cette perspective, apparaissent des diplomaties dites de seconde voie ou à voies multiples⁵²². Il s'agirait en quelque sorte d'une diplomatie de second ordre et de faible amplitude ou impact. Par utilisation de terminologie de para diplomatie, on désigne les activités internationales des entités subétatiques⁵²³. Villard propose de distinguer la para diplomatie, dont le mode opératoire est la coopération, des diplomaties « parallèles » ou les entités subétatiques sont en conflit ou en harmonie avec la politique étrangère de l'Etat⁵²⁴. Parce que les relations transfrontalières entre les personnes morales de droit public sont plus aisées, rapides et diversifiées. Malgré la présence des collectivités territoriales sur

⁵¹⁷ BRAILLARD (Phillip) et DJALILI (Mohamed-Reza), *Les relations internationales*, 4^e éd, Paris, Puf, 1994, p.9

⁵¹⁸ PANCRACCIO, (Jean-Paul), *Dictionnaire de la diplomatie*, Paris, Dalloz, 2006, p.29

⁵¹⁹ PANCRACCIO (Jean-Paul), *op, cit*, p.29

⁵²⁰ PASQUIER (R), GUIGNER (S) et COLES (A), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, presses de Science po, 2011, p.98

⁵²¹ GALLET (Bernard), « Les enjeux de la coopération décentralisée », *la revue internationale et stratégique*, 2005, p.12

⁵²² DIAMON et DONAL (Mac), 1996, p.41.

⁵²³ DUCHACEK, employait cette expression, mais néant moins, suggérait de lui préférer celui de para diplomatie qu'il attribue au soldatos

⁵²⁴ VILARD (A) « Que faire de la rhétorique de l'amitié en relation internationale ? » *Raisons politiques*, 2008, p.127-147

la scène internationale, Jean Paul Pancraccio souligne que l'Etat bénéficie d'une compétence exclusive car les relations diplomatiques sont, par définition, des relations interétatiques⁵²⁵.

Les acteurs infra-étatiques sont reconnus comme des acteurs des relations internationales à part entière. Ils sont néanmoins soumis aux acteurs étatiques auxquels ils appartiennent. L'autonomie relative dont elles disposent leur laisse une marge de manœuvre importante, notamment dans le cadre de la coopération décentralisée. Ce phénomène conduit à évoquer l'existence d'une politique étrangère des territoires, constituée de l'ensemble des actions internationales des acteurs infra-étatiques.

Aborder la coopération décentralisée à travers le spectre des courants des relations internationales permet de mieux appréhender la place des acteurs infra-étatiques dans le système de coopération internationale. Dans leurs relations avec leurs homologues étrangers, les collectivités territoriales maliennes et étrangères peuvent officialiser et formaliser leurs liens par le recours à une convention de coopération décentralisée. Cette dernière est considérée comme « la voie privilégiée de la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention ⁵²⁶». D'après Marie – Claude Smouts, est considéré « comme acteur, toute entité dont les actions transfrontalières affectent la distribution des ressources et la définition des valeurs à l'échelle planétaire ⁵²⁷ ».

Pendant longtemps, cette notion d'acteur a été réduite au seul acteur étatique. Aujourd'hui, sont considérés comme acteurs internationaux, au sens d'entités dont les décisions affectent les activités transfrontalières, les acteurs étatiques, les organisations internationales, les institutions infra-étatiques etc.

En résumé, la constitution malienne écarte la compétence les acteurs infra-étatiques dans la conclusion des accords de coopération internationale et confie cette prérogative à l'acteur étatique. Mais, elle autorise de façon implicite les relations du « second degré » des collectivités territoriales avec le principe de libre administration. Cette phase de négociation est complétée par d'autres étapes de conclusion.

B- Des autres étapes de finalisation

⁵²⁵PANCRACCIO(J-P), op ,cit, 2006,p 30

⁵²⁶Circulaire des ministères de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et des affaires étrangères en date du 20 avril 2001 .

⁵²⁷SMOUTS (Marie- Claude) ,Les nouvelles relations internationales : Pratiques et théories, Paris presses de Science politique, 1998, p.86.

La mise en application d'un accord bilatéral ou multilatéral suppose que les deux étapes principales sont remplies à savoir l'authentification(1), la ratification(2). Il convient de rappeler que ces dernières étapes constituent les dimensions de ce qu'on appelle en droit international public, l'engagement de l'Etat. Cet engagement doit être formellement exprimé⁵²⁸.

1. De l'authentification

En guise de préliminaires, il convient de faire une précision concernant la nature des signataires. En effet, l'acteur étatique a pour particularité d'être très diverse et constituée d'une multitude d'autorités différentes. Or, si toutes ces autorités ne relèvent que d'une seule et même personne morale, celle de l'acteur étatique, un très petit nombre d'entre elles est investie de la compétence d'engager l'Etat sur le plan international ou, selon une expression équivalente, d'exercer la capacité internationale de celui-ci. Il s'agit principalement des chefs de gouvernement et du ministère des affaires étrangères ou d'autorités agissant sous délégation expresse de ceux-ci.

Dans chaque système juridique interne, le droit constitutionnel fixe les modalités selon lesquelles l'acteur étatique pourra être considéré comme lié par un traité. La signature a une portée plus grande que la seule authentification de son texte ou de la seule signature du Président de la conférence ou de l'organe de l'organisation internationale qui l'a adopté. Comme on l'a vu, la signature confère à l'acteur étatique un statut provisoire au regard de l'accord. Il a, de ce fait, des droits et des obligations vis-à-vis des autres Etats signataires et, à cet égard, la signature apparaît comme une transition entre l'étape de l'élaboration, qu'elle clôt, et celle de l'expression du consentement à être lié que l'Etat demeure d'ailleurs libre de ne pas mener jusqu'à son terme, nonobstant la signature du texte⁵²⁹. Toutefois, dans certains cas, la signature peut constituer, en elle-même, l'expression par l'acteur étatique de son consentement à être lié par l'accord qui devient alors obligatoire à son égard, du seul fait qu'il a signé.

Cette procédure courte, applicable aux accords en forme simplifiée, s'oppose à la procédure longue, qui caractérise les accords en forme solennelle. Sa portée juridique est très variable. Dans certains cas, elle engage définitivement celui qui la donne, il en est ainsi pour les

⁵²⁸ COMBACAU (Jean) et S. SUR (Serge) op cit, .p.107

⁵²⁹ DAILLIER (Patrick) FORTEAU (Mathias), A. PELLET (Alain) op, cit, , p.152

signatures du ministre des affaires étrangères ou des représentants munis de pouvoir signés par lui.

Mais pour les accords en forme solennelle, la signature des représentants munis de pouvoirs signés par le chef de l'Etat n'engage pas le pays, il faut un acte ultérieur des chefs de l'Etat et la ratification. La pratique connaît deux procédés à savoir l'un avec conclusion immédiate et l'autre avec conclusion déferée. Cette procédure est complétée par la ratification.

2. De la ratification

La ratification constitue l'expression définitive par l'Etat de son consentement à être lié. Il s'agit d'un « acte par lequel l'autorité étatique la plus haute, détenant la compétence constitutionnelle de conclure les traités ou les accords internationaux, confirme le traité élaboré par ses plénipotentiaires, consent définitivement et s'engage solennellement au nom de l'Etat à l'exécuter »⁵³⁰.

En droit constitutionnel malien, les accords en forme solennelle sont ratifiés par le Président de la République ou approuvés par le gouvernement. Exceptionnellement il peut arriver qu'une autre autorité de l'Etat, comme le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, procède à cette confirmation solennelle de l'engagement de l'Etat. On emploie alors plus volontiers les termes d'acceptation ou d'approbation. Et au Mali, les traités ou accords régulièrement ratifiés ont une valeur supérieure sur la loi⁵³¹. Pour remplir pleinement leur devoir, les divers organes étatiques doivent d'abord, introduire l'accord dans l'ordre interne qui établit des droits et des obligations pour leurs particuliers. Il est certain que le caractère juridique d'un fait est « relatif » à un ordre juridique donné c'est-à-dire un fait n'est pas juridique par lui-même, mais bien à raison de la relation dans laquelle il se trouve avec cet ordre donné⁵³².

Dès 1839, le Conseil d'Etat français a déclaré que l'exécution d'un accord international ou d'un traité est dévolue non pas à un seul organe ou à une seule autorité mais à toutes les autorités, législative, politique et judiciaire dans l'ordre de leur compétence. Dans sa décision du 3 septembre 1986, le conseil constitutionnel français a rappelé qu'il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application des conventions internationales dans le cadre de

⁵³⁰ DINH (Nguyen –Quoc)inh, DAILLIER(Patrick) ,PELLET (Alain), op.cit, numéro 81, p.139.

⁵³¹ Article 116 de la constitution malienne du 28 février 1992

⁵³² ANZILOTTI (Dionisio) , cours de droit international, vol. I: Introduction –théorie générale, trad.Gidel,Paris :Sirey,1929, réimpr.ed.Panthéon-Assas,1999,avant-propos P,-M. Dupuy .Leben p ;333

leurs compétences ⁵³³et, plus récemment, il a mis en garde le parlement lui-même contre le non- respect des dispositions d'un engagement international, en l'occurrence le traité de Maastricht, à l'occasion de l'adoption de lois organiques nécessaires à leur mise en œuvre et il a précisé « qu'il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller dans le cadre de leurs compétences respectives à l'application des conventions internationales dès lors que celles-ci restent en vigueur » ⁵³⁴. Comme le dit Dionisio Anzilotti, « ce n'est pas la volonté comme telle qui produit des effets juridiques, mais c'est le droit qui, étant donné une déclaration de volontés correspondant à certaines conditions, y rattache la naissance ou l'extinction de droits et obligations déterminés des sujets en cause ⁵³⁵.Et Selon l'article 26 de la convention de Vienne « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ⁵³⁶»

Pour la conclusion des traités en forme simplifiée, l'Etat se voit définitivement engager dès la signature de l'accord. Cette dernière remplit ici une double fonction, celle de l'authentification du texte et de l'expression du consentement de l'Etat. Il n'y a plus alors de seconde étape à l'occasion de laquelle le texte de l'accord serait ratifié, accepté ou approuvé⁵³⁷. Cette procédure courte existe toujours aux Etats-Unis qu'elle a été proprement formalisée sous les termes d'exécutive agreement. Elle permet au Président américain, de faire l'économie de la soumission de textes conventionnels à un examen parfois difficile des parlementaires.

Au regard de cette analyse, nous constatons que les acteurs habilités à négocier et à transposer les accords internationaux dans les différents ordres juridiques internes sont des acteurs étatiques. Cette compétence est attribuée par les constitutions nationales et confirmée par la convention de Vienne. Cela suppose que les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues étrangers ne peuvent pas conclure des accords de coopération internationale. Mais leur nature comme leur régime juridique reste en partie problématique, même si beaucoup d'entre eux se situent dans le cadre d'un accord interétatique qu'ils mettent en œuvre⁵³⁸.

Paragraphe 2 : A la recherche de la nature des accords de coopération internationale

⁵³³ Conseil constitutionnel, 29 décembre 1989, Rec., P.110- ,REC., p.135

⁵³⁴ 20 juillet, code de la nationalité, Rec., p.196

⁵³⁵ Ibid, p.339

⁵³⁶ Art 26 Convention de Vienne de 1969

⁵³⁷ DINH (Nguyen -Quoc), DAILLIER (Patrick), PELLET (Alain), op.cit, n° 82-84, p.142-144, C.Chaye et « les accords en forme simplifiée », A.F.D.I., 1957, P.1-1

⁵³⁸ BURDEAU (G) « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics », Mélanges Reuter, p.103-126

Les autorités centrales étant considérées comme des acteurs clés dans la conclusion des accords internationaux par le droit interne et le droit international, il nous est imposé d'analyser la nature de ces accords voir s'ils relèvent du domaine des traités ou contrats(A) , ou des arrangements administratifs (B).

A- De la distinction entre le traité et le contrat

De nombreux accords sont conclus par l'Etat au plan international. On parle de traités, de contrats d'Etat, et parfois de contrats entre Etats. Or, à lire la doctrine, tous ces accords présentent un point commun, celui d'être imputables et imputés à l'Etat, personne internationale⁵³⁹. Les auteurs n'évoquent que rarement l'hypothèse de leur attribution à l'acteur étatique, personne morale de droit public.

Nous pouvons dire qu'ils sont tous d'abord des accords de volontés dont la vocation est de produire des effets de droit mais le contrat impose l'exécution de bonne foi des accords conclus et le traité pose le principe *pactasuntservanda* ou encore de véritable norme. Selon David Ruzié et Gerard Teboul, la notion de traité renvoie à un accord émanant de sujet de droit international et ayant pour but de produire des effets de droit⁵⁴⁰. A ce sujet, Reuter estime que, pour que l'accord de coopération entre les Etats puisse être considéré comme un traité, il faut qu'il s'agisse d'une « manifestation de volontés concordantes imputable à deux ou plusieurs sujets de droit international et destiné à produire des effets de droit selon les règles de droit international ⁵⁴¹».

Selon le critère conflictuel, un contrat est international lorsqu'il présente des liens avec plus d'un système juridique⁵⁴². Cette pluralité de liens engendre une compétence concurrente des systèmes juridiques intéressés ou, en d'autres termes, un conflit de lois. Lisons à ce propos Mathias Audit, la présence d'un conflit de lois engendre simplement l'application de règles spécifiques qui, principalement, aux parties ou au juge de soumettre ce contrat à une loi différente de celle du for. Mais en dehors de ce régime particulier, le contrat international se rattache à la notion de contrat telle qu'elle est retenue dans les relations internes. Selon le critère économique, le contrat est international lorsqu'il met en cause les intérêts du commerce international.⁵⁴³

⁵³⁹ LEMAIRE (Sophie) , Les contrats internationaux de l'administration , L.GDJ, 2005, p .51

⁵⁴⁰ RUZIE (David), TEBOULT(Gerard), Droit international public, 23^e éd, Dalloz, p.22.

⁵⁴¹ P. Reuter, introduction au droit des traités, 1972, p, 40

⁵⁴² JACQUET (Jean-Michel), le contrat international, Paris ,Dalloz, 1992, p.5

⁵⁴³ JACQUET (eanJ-Michel) ,op.cit, p.9

Cependant le traité désigne tout accord conclu entre deux ou plusieurs sujets de droit international, destiné à produire des effets de droit et régi par le droit des gens .Il manifeste un accord de volonté qui crée un engagement , lequel doit être respecté par les Etats parties, sous peine de voir engagée la responsabilité internationale. Sauf exception, les traités n'ont pas d'effet à l'égard des tiers non parties à l'accord. Seuls les sujets de droit international peuvent conclure un traité.

Un accord entre un Etat et une personne privée ne pourra donc être considéré comme tel ni être régi par les mêmes règles de droit, on peut le qualifier comme un contrat. Sur ce point, Prosper Weil estime que les contrats internationaux conclus par un Etat avec une personne privée ont alimenté durant les dernières décennies une impressionnante littérature, et leur régime juridique, de mémorables controverses. On se rappelle notamment les querelles doctrinales suscitées par les notions de contrat « international ⁵⁴⁴ » ou *Grundlegung*⁵⁴⁵ .

Selon la doctrine, par Etat, on entendra la personne juridique de droit international dont les partenaires habituels, à ce niveau, sont d'autres personnes juridiques internationales, c'est-à-dire les autres Etats et les organisations internationales publiques⁵⁴⁶. Dans cet esprit, on estime que la « définition de l'Etat ne soulève pas de difficultés⁵⁴⁷ » tant il semble évident qu'il est pris en sa qualité de sujet de droit international public ⁵⁴⁸;

Toutes les familles de contrats d'Etat sont visées par ce postulat. Les contrats d'investissement, qui en constituent une catégorie importante, illustrent la règle puisqu'ils sont présentés comme conclus entre un Etat souverain, généralement importateur de capital, appelé l'Etat –Hôte, et une personne physique ou morale, ressortissant d'un autre Etat⁵⁴⁹ .

Quant à la forme des accords internationaux, elle peut être très multiple, car le droit international est très formaliste, sous réserve d'être écrits, les conventions peuvent se présenter sous l'aspect d'un acte unique, d'un échange de lettres, etc.

Selon Mathias Audit, il n'existe pas de contrats ou de traités par nature, mais simplement des accords que le droit va considérer comme étant soit des contrats, soit des traités. Pour différencier un contrat d'un traité, il convient alors de s'attacher à l'ordre juridique qui

⁵⁴⁴ WEIL(Prosper) « Problèmes relatives aux contrats passés entre un Etat et un particulier » R.C.A.I, 1969, III, p.95. (

⁵⁴⁵ MAYER(Pierre), « Le mythe de l'ordre juridique de base (ouGrundlegung) » in le droit des relations économiques internationales, Etudes offertes à B. Goldman, Litec, 1987, p.199.

⁵⁴⁶ LALIVE (J-F) , « contrats entre Etats ou entreprises étatiques et entreprises privées » R.C.D.I, III, 1983, p.28.

⁵⁴⁷ LEBOULANGER (Ph), les contrats entre Etats et entreprises étrangères, thèse dacty I, 1982 ;p.11

⁵⁴⁸ ibidem

⁵⁴⁹ JUILLARD (P), « Les conventions bilatérales d'investissement conclues par la France », Clunet, 1979, p.274, spec. p.274

juridicise l'accord de volontés à l'origine de l'un à l'autre. Si cet ordre est international on est en face du traité et si cet ordre est interne on est en face du Contrat.

Au regard de ces différents courants, nous pouvons dire que le traité est l'accord de volontés conclu par les sujets du droit des gens et auquel l'ordre juridique international produit des effets de droit par contre le contrat est l'accord de volontés conclu entre les sujets de droit interne et auquel l'ordre juridique interne fait produire des effets de droit.

Les contrats qui sont signés entre les Etats relèvent généralement, dans l'ordre interne, dans le domaine du droit privé. Il s'agit principalement d'opérations financières, industrielles ou commerciales entre Etats. Par exemple si l'Etat malien décide de vendre du riz à l'Etat luxembourgeois, l'accord ne se qualifiera plus comme traité mais un contrat de droit privé. Et cet exemple est confirmé par un autre auteur qui estime que si l'Angleterre décide d'acquérir 1000 tonnes de bœuf congelés auprès du gouvernement argentin sur le fondement d'un contrat d'une forme couramment utilisée dans le commerce de viande, il ne s'agira alors plus d'un traité mais d'un contrat de droit privé⁵⁵⁰. Et selon Mathias Audit, on trouve même la trace de contrats entre Etats dans des textes interétatiques comme les accords d'Alger du 19 janvier 1981 sur le règlement des différends entre les Etats-Unis et l'Iran⁵⁵¹. Le tribunal arbitral institué par ces accords se voit reconnaître compétence relativement « aux demandes officielles des Etats-Unis et de l'Iran l'un contre l'autre, nés d'arrangements contractuels entre eux en vue de l'achat et la vente de biens et de services⁵⁵² ».

Nous pouvons affirmer que lorsqu'un accord interétatique est conclu par des autorités habilitées à engager internationalement l'Etat, il ne peut en aucun cas s'agir d'un contrat. Mais les contrats entre Etats peuvent revenir sous une autre forme, c'est-à-dire les arrangements administratifs. L'étude de ces accords a permis de montrer que lorsqu'un accord est paraphé par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères de deux pays, il s'agit alors nécessairement d'un traité. Mais Nombre d'autorités ou d'organismes, d'administrations techniques ou autres entretiennent un réseau conventionnel avec leurs homologues étrangers⁵⁵³. Ces conventions, dont l'importance pratique passe par souvent inaperçue par les gens, sont appelées accords ou arrangement administratif.

⁵⁵⁰ A.D. Mc Nair, *the law of Treaties*, Oxford : Clarendon Press, 1961, p.4; Note de Mathias Audit

⁵⁵¹ J.D.I., 1981, p.776-783, comme. B. Audit, « Les accords d'Alger du 19 janvier 1981 tendant au règlement des différends entre les Etats-Unis et l'Iran », id, p.713-775

⁵⁵² AUDIT (Mathias), op, cit, p.93

⁵⁵³ IBID

B- De l'Arrangement administratif

Un arrangement administratif peut être défini comme un accord passé entre autorités ou organismes relevant des personnes étatiques internes mais non dotées, *expressis verbis*, de la capacité d'engager l'Etat en tant que personne internationale⁵⁵⁴.

Les critères posés par le droit interne comme ceux prévus par le droit des gens, quant à l'engagement de l'Etat dans un traité, semblent donc ne laisser aucune marge à des accords signés par des autorités relevant d'un même Etat pour être qualifié comme un traité. Ceci ne signifie d'ailleurs pas que les arrangements administratifs soient totalement ignorés en particulier par les Etats⁵⁵⁵. Cela implique simplement qu'au regard du droit interne comme du droit international, il ne semble pas que l'on doive considérer que ces accords engagent la personnalité internationale de l'Etat⁵⁵⁶. Selon Mathias Audit, il s'agit en réalité d'une simple appellation descriptive d'un fait⁵⁵⁷. On ne rencontre de régime spécifique aux arrangements administratifs dans aucun ordre juridique. Cela nous amène à nous interroger sur les deux grands fondements du droit administratif international.

⁵⁵⁴ AUDIT (Mathias), op, cit , p.94

⁵⁵⁵ Diverses circulaires ministérielles françaises évoquent les arrangements administratifs. Ainsi la circulaire du Premier ministre en date du 30 mai 1997 et relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux apporte des précisions suivantes : « A coté des accords internationaux conclus au non des chefs de l'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres. Ces arrangements constituent une catégorie inconnue du droit international. En conséquence, tout en engageant l'Etat, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité juridique quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières pour compléter ou préciser un accord existant., ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée » :J.O., 31 mai 1997, p.8415, R.G.D.I.P., 1997, p.591-608, spec p.593. La circulaire admet l'engagement de l'Etat mais semble ne pas placer celui-ci au niveau du droit international. D'ailleurs, il est précisé dans le même texte que les « arrangements administratifs peuvent être signés sans pouvoirs » : id., 599. De même, dans une autre circulaire du 2 mars 1982 relative à la sous-direction des accords et traités, il est signifié que « les pouvoirs ne sont pas nécessaires pour la signature des arrangements administratifs qui n'engagent pas l'Etat et se lient que les administrations concernées » : préc , Il en va de même d'un dernier texte de ce type en date du 22 janvier 1988 et relatif à la délivrance des pouvoirs et signature des accords internationaux. « Seuls les arrangements administratifs-liant deux administrations dans la stricte limite de leurs compétences- en sont dispensés », prec. Soulignons dès à présent que cet engagement de la seule administration alors que celle-ci n'est pas investie de la personnalité morale soulève des interrogations : infra, n°263. Cité par AUDIT (Mathias) , op, cit, p.100.

⁵⁵⁶ Sauf à ce que le droit interne expressément certains arrangements administratifs au regard des traités. A titre d'exemple, l'article 41 de la loi du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que « le président du gouvernement (de Polynésie) négocie et signe des arrangements administratifs, dans le respect des accords internationaux avec les administrations des Etats du pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines de compétence du territoire. Cité par Mathias Audit, op, cit , p.100.

⁵⁵⁷ AUDIT(Mathias) , op.cit. p.106.

En premier lieu, le droit interne ne prévoit pas de régime juridique propre aux arrangements administratifs. A ce propos, Frédéric Jappont estime que « la pratique internationale de certains ministres consistant à signer des accords sans que ces derniers en aient le pouvoir⁵⁵⁸ ». S'il faut reconnaître que dans certains Etats, des règles régissent la conclusion de ces accords, celles-ci ne visent que des questions de compétence interne⁵⁵⁹. En aucun cas, elles ne créent un régime spécifique applicable à ces conventions dans leur ensemble.

Il est vrai que le droit interne prévoit la possibilité d'une délégation. Ces délégations peuvent être exercées par les ministres⁵⁶⁰ ou leurs subordonnés. Par exemple les accords de coopération peuvent être signés entre des administrations centrales des pays différents, des autorités déconcentrées, ou administratives indépendantes avec leurs homologues étrangers mais à l'exception du ministre des affaires étrangères. Ainsi un accord très important est-il intervenu en matière de coopération le 11 novembre 2010, entre les recteurs de l'université de Bamako et l'université du Luxembourg aux domaines jugés d'intérêt mutuel par les deux établissements⁵⁶¹. Ils concernent entre autres⁵⁶² des échanges d'Enseignant-chercheurs, des échanges d'étudiants, des activités conjointes de recherche, la participation à des séminaires, des échanges de documents scientifiques et d'enseignement, des programmes conjoints de formation, des publications conjointes. Ces accords ne peuvent pas être qualifiés comme des traités parce qu'ils ne sont pas des sujets de droit international. Mais cet accord est signé sur la base d'un accord interétatique⁵⁶³.

⁵⁵⁸ JAPPONT (Frédéric) « L'encadrement juridique de la coopération entre les autorités de régulation » Dalloz, 2005, p.893.

⁵⁵⁹ Elles sont réalité pour fonction de déléguer la compétence d'engager l'Etat en droit international : les conventions conclues en application de ces règles sont des traités. Cité par AUDIT (Mathias), op.cit, p ;107

⁵⁶⁰ Il n'est pas inutile de rappeler que les ministères ne sont jamais dotés d'une personnalité morale. G. TIMSIT, Administrations et Etats : Etude comparée. Paris : PUF, 1987, p.50-51 : F. DREFUS.F. D'ARCY, op.cit. p.208 : « Soulignons ici que les ministères n'ont pas la personnalité morale : lorsqu'un ministre signe un marché il le fait au nom de l'Etat. Il ya toutefois eu, à certaine époque, un débat doctrinal sur cette question : B. DELCROS, op, cit, p183-193. Cité par AUDIT (Mathias) ,op.cit., p.101

⁵⁶¹ Art 1 de l'accord-cadre Université du Luxembourg et l'université de Bamako, signé le 11 novembre 2010 entre le recteur de l'université de Bamako et le Président du Conseil de gouvernance de l'université du Luxembourg.

⁵⁶² Art 2 de l'accord-cadre Université du Luxembourg et l'université de Bamako, signé le 11 novembre 2010 entre le recteur de l'université de Bamako et le Président du Conseil de gouvernance de l'université du Luxembourg.

⁵⁶³ Un accord signé par les personnes habilitées à engager l'Etat sur le plan international à savoir les ministres des affaires étrangères. Des programmes indicatifs de coopération successifs (PIC I 2003-2006, PIC II 2007-2011) et le troisième programme indicatif de coopération dénommé PIC III a été signé entre le ministre des affaires étrangères, de l'intégration et de la coopération internationale du Mali et son homologue Luxembourgeois de la coopération et de l'action humanitaire, signé en mars 2015.

En second lieu, le droit international, selon l'opinion la plus répandue, le seul instrument conventionnel connu est le traité. Selon Reuter, pour ces arrangements auxquels, il associait d'ailleurs les accords infra-étatiques⁵⁶⁴, « il faut rechercher si le service engage l'Etat : en cas de réponse négative, se posera la question de savoir s'il s'agit d'un accord international de forme particulière, s'apparentant aux traités entre Etats⁵⁶⁵ ». D'ailleurs Mathias Audit affirme qu'il n'existe pas de contrats entre Etats et les arrangements administratifs sont, en réalité, des accords soumis au droit des gens.

Mais nous pouvons dire que les accords qui sont signés par les sujets du droit international peuvent être qualifiés comme des traités et ceux qui sont signés par les autres acteurs pourront prendre la dénomination du contrat ou arrangement administratif. Pour compléter les procédures de conclusion des accords de coopérations, nous tenterons de découvrir des accords qui sont signés par les acteurs infra-étatiques.

SECTION 2 : AU NIVEAU DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation au Mali, les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils et Assemblées élus⁵⁶⁶; leurs actions sont soumises à un contrôle a posteriori de l'Etat qui vérifie la légalité des actes et non leur opportunité⁵⁶⁷.

En matière d'accords infra-étatiques, les conventions entre collectivités territoriales font l'objet d'une attention particulière. L'action extérieure des villes, des régions, des cercles, et des communes connaît, en effet, un engouement jamais démenti depuis une dizaine d'années. Celle-ci a été accompagnée par la conclusion de conventions de coopération, d'abord de jumelage, puis transfrontalières et enfin transfrontières. L'ensemble de ces catégories d'accords est aujourd'hui réuni sous l'appellation générique de conventions de coopération décentralisée. Pour la conclusion de ces conventions, la législation malienne énumère les différents acteurs à savoir les communes, les cercles, les régions et le District de Bamako⁵⁶⁸. Pour bien éclaircir cette partie, nous tenterons de démontrer sa phase informelle (**paragraphe 1**) et sa phase formelle (**paragraphe 2**).

⁵⁶⁴ Chapitre 1. : « Les accords infra-étatiques » AUDIT(Mathias), op, cit, p.107.

⁵⁶⁵ REUTER, « introduction au ... »op.cit., n°72, p.29. Cité par AUDIT (Mathias), op, cit, p107.

⁵⁶⁶ Art 5 de la loi N°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant la libre administration des collectivités territoriales

⁵⁶⁷ Loi 93-08 modifiée par la loi 96-056 du 16-10-1996

⁵⁶⁸ Art 27 de la loi précitée

Paragraphe 1 : De la phase informelle

Dans le cadre du développement de cet élément, nous évoquerons la phase de tractation(A) et la phase d'accord (B).

A- De la phase de tractation

Les négociations couvrent les pourparlers de cadrage de projet, la définition des centres d'intérêts communs et l'examen des modalités opératoires à savoir les aspects techniques et financiers, les conditionnalités et les aspects administratifs. Ces tractations se focalisent sur deux éléments essentiels.

En premier lieu, elle concerne la formation de l'idée de projet de coopération, qui incombe au premier chef, au maire de la commune ou au président de la collectivité territoriale. Celui-ci pourra constituer un groupe de travail chargé de réfléchir sur la question⁵⁶⁹. Ensuite pour obtenir l'adhésion de toutes les composantes de la commune, il est indispensable de mener une action de communication sur l'idée de coopération. Les partenaires doivent comprendre ces différences et être capables de s'adapter et s'accorder sur les étapes à suivre pour la mise en place d'une action de coopération décentralisée⁵⁷⁰.

En second lieu, elle concerne l'initiative, elle peut en revenir soit aux élus de la collectivité territoriale étrangère, soit à ceux de la collectivité territoriale malienne, soit encore à la société civile de l'une ou de l'autre, voir des deux collectivités partenaires, exprimant le souhait de voir naître une telle relation. Parfois, une collectivité saisit un ambassadeur qui suscite les initiatives.

Au Mali n'importe quel citoyen (à l'intérieur tout comme à l'extérieur) peut prendre l'initiative d'inciter sa collectivité à participer à la vie internationale à conclure une coopération avec d'autres collectivités étrangères en s'entourant de tous appuis possibles auprès des organes délibérants de sa collectivité.

Les collectivités territoriales maliennes, ayant déjà engagées des actions de coopération avec une collectivité, peuvent contribuer ou démultiplier, à travers l'intercommunalité et les démarches de coopération entre différents niveaux de collectivités

⁵⁶⁹ Direction Nationale des collectivités territoriales « guide de la coopération décentralisée » 2005

⁵⁷⁰ Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale de l'administration et de l'aménagement du territoire : Démarche et procédure pour la coopération décentralisée au Bénin, plaquette décembre 2009

territoriales (Région, Cercles, Communes et le District de Bamako), le maillage des relations internationales des collectivités dans le cadre du processus de la décentralisation⁵⁷¹. Souvent certaines initiatives de jumelage-coopération sont prises parfois à la suite d'un voyage ou au cours des rencontres internationales, comme ce fut le cas entre le District de Bamako et la commune d'Angers de France.

Au regard de cette analyse nous constatons que les conventions de coopération décentralisée sont négociées soit par les autorités locales soit par la société civile. Cette phase est complétée par la phase d'accord.

B- De la phase d'accord

Une fois que le partenaire est identifié, la première étape consiste à formuler des attentes de chacun. Le plus souvent, il s'agit de définir précisément les besoins en coopération de partenaire de la collectivité territoriale et d'établir un cahier de charges. Ce travail permet d'établir la confiance, sans laquelle aucune coopération n'est possible dans la durée.

Un examen attentif des actions de coopération entreprise avec les collectivités étrangères a ainsi montré que la possibilité de définir précisément l'objet et l'équilibre d'une coopération, sans excès d'ambition dans un premier temps, était la condition d'une coopération réussie, et lorsque c'est bien plus souvent l'absence d'accord sur les fondements de la coopération qui expliquerait les échecs⁵⁷². Et il est impératif de s'assurer de l'accord de l'ensemble des autorités locales ainsi que l'adhésion de la population locale.

Il convient aussi de mener un véritable diagnostic de la situation, s'appuyant sur les acteurs en cours et de partager cette analyse. La première des activités à réaliser sur un territoire qui souhaite mener des relations de coopération est sans doute de recenser à son niveau, les différents acteurs, avec leurs domaines d'action, leur domaine d'intervention, les publics visés ici et là-bas, ainsi que les liens éventuels avec d'autres groupements. Ce recensement peut s'appuyer sur des recensements existants au niveau régional, local et communal. A l'issue du diagnostic partagé, il convient de mettre en œuvre une stratégie relative à la coopération décentralisée, intégrant les différentes dimensions, mais en générant de nouvelles activités. Très généralement les acteurs infra-étatiques dans un premier temps s'appuient deux ou trois

⁵⁷¹ Guide de la coopération décentralisée au Mali, janvier 2005, p.3

⁵⁷² Rapport de Michel Hunault, Député de Loire Atlantique « coopération décentralisée et le processus d'élargissement de Union Européenne, p 27

domaines de coopération prioritaire, avant d'étendre leur partenariat à d'autres domaines. Après l'identification des besoins, ils procèdent à la signature de la convention que nous tenterons de découvrir.

Paragraphe 2 : De la phase formelle

C'est naturellement une étape plus importante qui permet de satisfaire aux obligations juridiques, d'identifier les financements et d'inscrire le partenariat dans la durée. Elle porte en outre les délibérations qui précèdent ou accompagnent la conclusion et le suivi de toute convention de coopération décentralisée. Il n'est pas inutile de préciser les instruments juridiques nécessaires à la coopération. Pour avoir une vision sur cette partie, nous évoquerons la compétence internationale des autorités décentralisées (A) puis l'analyse des conventions signées entre le District de Bamako et ses partenaires (B).

A- De la compétence internationale de l'autorité décentralisée

Les autorités décentralisées ont compétence pour décider dans les domaines relevant des attributions de la collectivité qu'elles représentent⁵⁷³. Ceci exprime dans la formule étendue et adaptée pour chaque collectivité par la loi 2017 qui dispose que « la commune est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁵⁷⁴ ». Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel⁵⁷⁵. Selon l'article 72⁵⁷⁶, alinéa 2, de la constitution française dispose aujourd'hui, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle numéro 2003-276 du mars 2003 que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon⁵⁷⁷. À ce titre, la collectivité territoriale s'administre librement dans les conditions définies par la loi. Elle dispose ainsi d'une certaine liberté d'action que l'organe décentralisé, en tant qu'organe exécutif de la collectivité territoriale, va pouvoir mettre en œuvre. Elle est

⁵⁷³ ROUAULT (Marie –Christine) « Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local » fasc. 650, 31 mai 2015

⁵⁷⁴ Art 1^{er} de la loi, op cité

⁵⁷⁵ Article 22 de la loi numéro 2012-007/ du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales du Mali

⁵⁷⁶ Article 72 de la constitution française de 1958

⁵⁷⁷ Art 5 de la loi constitutionnelle française du 28 mars 2003

aussi une circonscription administrative de l'État à l'intérieur de laquelle l'État va disposer d'un relais pour assurer l'application de ses décisions, sous la forme d'un agent de l'Etat.

Il est, de façon tout à fait originale dans le paysage institutionnel malien, le représentant de deux collectivités différentes à savoir la collectivité territoriale et l'Etat. Contrairement à ce qui se passe pour la circonscription qu'est l'État est représenté par le gouverneur ou le préfet, l'État ne dispose pas dans la commune d'un représentant propre qui s'appuierait sur une administration d'État⁵⁷⁸. Mais le maire exerce ses attributions au nom de l'Etat dans l'intérêt de la commune⁵⁷⁹. Le maire est chargé d'exécuter les délibérations du conseil communal⁵⁸⁰. Pour qu'il mène une action extérieure et tout particulièrement une action de coopération décentralisée, des décisions de l'assemblée délibérante sont nécessaires à plusieurs stades de cet engagement. Elles obéissent aux règles communes de forme, de validité et de contentieux qui s'appliquent à toute délibération d'un conseil régional, d'un conseil de cercle ou d'un conseil communal, ou aux délibérations des organes statutaires des groupements des collectivités territoriales. A ce sujet, Florence Terral estime que la loi de 1884 en France prévoit plusieurs éléments phares qui demeureront jusqu'en 1982. Elle prévoit ainsi le principe de l'élection au suffrage universel du conseil municipal et l'élection du maire par le conseil municipal (sauf à Paris), ce qui fait du maire le premier représentant de la commune⁵⁸¹.

La convention de coopération décentralisée est signée par les présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales concernées après délibération de leurs conseils⁵⁸² et les délibérations du conseil communal sont exécutoires dès leur publication⁵⁸³. Pour plus de compréhension sur la conclusion des conventions de coopération décentralisée, nous tenterons d'analyser certains accords signés entre le conseil du District de Bamako et certaines collectivités territoriales étrangères.

B- De l'analyse de certaines conventions signées entre le conseil du District de Bamako et ses partenaires étrangers

⁵⁷⁸ JUEN (Philippe) « Les attributions du maire en matière de coopération décentralisée », fasc.120, 2016

⁵⁷⁹ ROUALT (Marie-Christine), op cité fac .650

⁵⁸⁰ Art 62 de ladite loi, op, cité

⁵⁸¹ Chaltel TERRAL (F. Chaltel) « actualité de la notion de décentralisation » issus de petites affiches 2012 numéro 113, p.6

⁵⁸² Article 48 du décret numéro 2015- 0848/P-RM du 22 décembre 2015 du Mali

⁵⁸³ Article 23, op, cité

Les projets de développement réalisés dans le cadre de la coopération décentralisée agissent à une échelle inférieure contrairement à la coopération bilatérale. Le but de la coopération décentralisée est de développer des projets entre deux populations de villes. Ainsi, l'une des ambitions de la coopération décentralisée est de rapprocher la coopération aux citoyens, faire en sorte que l'acte de coopération ne reste pas l'apanage de quelques organisations nationales ou internationales. C'est dans ce cadre que le District de Bamako avec ses 1 900 610 habitants⁵⁸⁴, divisé en six Communes par l'ordonnance du 18 août 1978 modifiée par la loi de février 1982, a noué des partenariats avec des villes du nord comme du sud. Pour approfondir la question, nous tenterons d'analyser dans un premier temps les conventions Angers-Bamako(1), dans un second temps les conventions Lyon-Bamako(2) et enfin la convention Strasbourg-Bamako(3).

1. Des conventions entre le District de Bamako et la Commune d'Angers(France)

La première convention entre les deux collectivités territoriales a été signée en 1974 à Angers par Turc maire d'Angers et l'administrateur délégué du District de Bamako le Capitaine Sékou Ly⁵⁸⁵. Et c'est en 1974 que les premières initiatives ont été prises pour débiter ce jumelage coopération. A cette époque, Mr J. Turc était le maire d'Angers. Sa ville était déjà jumelée avec Osnabrück (Allemagne) et Haarlem (Pays-Bas) depuis 1964 mais il voulait élargir les perspectives de jumelage, avec l'accord de ses deux villes- jumelles. Le maire d'Angers était favorable à un jumelage avec une ville d'Europe de l'Est mais cette idée suscitait une certaine méfiance de la part des allemands.

La ville de Bamako, de son côté, était déjà jumelée avec Leipzig (Allemagne) et Dakar (Sénégal) mais cherchait à se jumeler avec une ville occidentale précisément une ville française. C'est au cours d'un congrès de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, en mars 1973, qu'une conseillère municipale angevine va rencontrer l'Administrateur-délégué de la ville de Bamako, le capitaine Sékou Ly. La première visite des officiels bamakois à Angers se fait en juin de la même année mais au départ, le jumelage est scellé entre la ville d'Angers et un seul quartier de Bamako, Quinzambougou. Un an plus tard, une délégation officielle angevine est accueillie par le comité local de jumelage (CLJ) de Bamako et Angers décide de débiter un jumelage avec le gouvernorat de Bamako.

⁵⁸⁴ Recensement à caractère administratif de 2009

⁵⁸⁵ Pacte signé à Angers, le 08 juin 1974

En 1977, les élections portent Mr Monnier de maire d'Angers, une nouvelle municipalité de gauche s'installe. Celle-ci remet alors en question le jumelage car le Mali est sous l'emprise d'un régime militaire. Une délégation angevine arrive à Bamako en été 1977 et la décision est prise de poursuivre ce jumelage qui a pour but de « faciliter la compréhension des peuples, indépendamment des institutions qui les régissent ».

Dès 1979, une « déclaration conjointe » est signée, par les élus d'Angers et de Bamako, et établit un plan de coopération avec trois domaines d'intervention à Bamako à savoir la santé, la vie culturelle et l'éducation. L'idée est donc bien, dès le départ, d'organiser une coopération décentralisée pour le développement qui ne se limite pas à un jumelage culturel comme Angers entretient avec ses autres partenaires. Ceci montre bien que l'impulsion de départ était portée par les élus angevins et par les autorités de Bamako et que, ce jumelage est avant tout un jumelage politique, entre élus, et pas un jumelage entre deux acteurs privés.

En 1985, le vote de 0,5% du budget d'investissement de la ville d'Angers consacré au développement de Bamako relance la coopération. Le jumelage-coopération connaît, de 1974 à 1985, de grands problèmes. Côté angevin, le manque de moyens financiers empêchent la réalisation des actions pérennes et côté malien, le manque d'initiation de projet qui correspond aux besoins de la population.

En fait, la « déclaration conjointe » signée en 1979 n'a pas les moyens financiers qui permettraient d'atteindre les buts. C'est pourquoi, après un voyage au Mali en 1984, le maire d'Angers de l'époque, Monnier, propose à son conseil municipal d'instituer une ligne budgétaire consacrée à Bamako et qui correspondrait à 0,5% du budget d'investissement de la ville d'Angers. Le conseil vote à l'unanimité en faveur de cette mesure et Angers sera la première ville de France à prendre une telle initiative en 1985, soient environ 150 à 175 millions de Franc CfA

La démocratisation du Mali facilite les échanges entre les deux administrations locales. Ainsi Mme Sy Kadiatou Sow, nouveau gouverneur du District de Bamako reprend très vite contact avec la ville d'Angers et lui fait part de son envie de continuer le jumelage en lui donnant une nouvelle orientation, au regard des changements politiques. Les Angevins se retrouvent donc en face de personnes plus motivées. La coopération devient plus démocratique, plus citoyenne et les projets menés par la ville d'Angers à partir de cette période vont être beaucoup plus en accord avec les besoins de la population locale et seront beaucoup plus consistants⁵⁸⁶,

⁵⁸⁶1991, date de la chute du régime dictatorial et l'instauration de la démocratie au Mali

notamment avec la construction de centres de lecture et d'animation pour les enfants des communes (CLAEC) et des centres de santé communautaire (CSCOM).

En 1994, la charte de coopération a été renouvelée. Et cela a donné un nouvel élan au partenariat. Le jumelage devient de plus en plus celui des hommes et pas seulement celui des institutions. C'est tout le tissu associatif d'Angers et de son agglomération (29 communes) qui est maintenant impliqué à Bamako, soit une soixantaine d'associations⁵⁸⁷.

En 1997, la maison du partenariat a été inaugurée. Elle en est le symbole d'une coopération décentralisée qui place l'homme et la démocratie au cœur des projets. Lieu d'hébergement accueillant 300 à 350 angevins chaque année, cette « ambassade » angevine à Bamako est aussi un centre de rencontres, de stages et d'échanges pour tous les partenaires au développement. De nos jours, une fois un projet conçu par les élus angevins et bamakois, il est mis en œuvre et suivi par la cellule projets de la coopération Angers-Bamako sise à la maison du partenariat.

En 1998, l'entrée de l'agglomération d'Angers approfondit la coopération, Mr Jean Monnier, remplacé par Jean-Claude Antoni, quitte la mairie d'Angers, aujourd'hui dénommé « Angers-Loire Métropole ». En plus de moyens financiers (0,3%) de son budget d'investissement, l'entrée de l'agglomération dans la coopération va augmenter ses moyens techniques⁵⁸⁸. Elle va favoriser aussi le rapprochement des communes de l'agglomération angevine avec les communes limitrophes de Bamako. C'est ainsi que sont nés des partenariats entre la ville des Ponts de CE et la commune de Moribabougou, entre Saint Barthélemy d'Anjou et la commune de N'Gabacoro Droit. Au regard de cette analyse, nous pouvons dégager deux grandes remarques par rapport à la nature des acteurs et de l'accord.

Première remarque, nous constatons que les autorités ne sont pas les mêmes. Pour le côté français on retrouve une autorité décentralisée et le côté malien, c'est une autorité déconcentrée, cela s'explique par le fait que l'Etat malien était sous l'emprise d'un régime dictatorial. C'est avec l'avènement de la démocratie et les premières élections municipales de 1999⁵⁸⁹ que les autorités décentralisées maliennes ont pu regagner leur place sur la scène internationale.

Deuxième remarque, elle concerne la nature de la convention, car c'était un pacte de jumelage basé sur l'échange culturel, social et économique. A ce propos, nous pouvons dire

⁵⁸⁷ Renouvellement du pacte signé le 08 juin 1974 et modifié en 1994, prise en compte des associations

⁵⁸⁸ 1998, date d'entrée de l'agglomération d'Angers dans la coopération de partenariat entre le District et la commune d'Angers et le rapprochement entre la ville des ponts de CE et la commune de Moribabougou au Mali, ensuite entre Saint Barthelemy d'Anjou et la commune de N'Gabacoro Droit au Mali

⁵⁸⁹ Elections municipales de 1999 au Mali

que ce pacte ne produisait pas des effets de droit. Par conséquent, le contentieux lié à l'accord restait dévolu aux acteurs d'eux-mêmes. On ne pouvait pas soulever la compétence du juge ou la loi applicable. Nous poursuivons nos analyses avec d'autres conventions

2. Des conventions entre le District de Bamako et la commune de Grand Lyon(France)

La coopération entre Grand Lyon et le District de Bamako, a débuté officiellement en 1999 avec l'installation des autorités municipales. Le domaine d'intervention de cette coopération décentralisée portait sur l'aide à la gouvernance locale⁵⁹⁰. Et par la suite d'autres accords ont été signés entre le conseil du District de Bamako et son partenaire. Nous pouvons citer à cet effet les conventions de 2011 et 2013 qui couvraient plusieurs domaines d'intervention à savoir le développement urbain avec l'appui de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, le développement économique en lien avec les acteurs économiques de la Communauté urbaine et la gestion municipale, notamment dans les domaines de la propreté urbaine.

En mars 2012, le Mali a connu une crise sans précédente quelques jours avant la tenue des élections présidentielles. Dans ce contexte d'instabilité politique et de restriction des déplacements au Mali, la coopération avec le District de Bamako a connu un ralentissement durant cette période. Les élections municipales au Mali qui devaient se tenir en 2014 ont été repoussées jusqu'à l'obtention d'un accord de paix au Nord Mali.

Mais cette convention de partenariat a permis d'atteindre quelques résultats à savoir le renforcement du service de la propreté urbaine par la mise à disposition de 9 camions bennes et l'organisation des formations pour les chauffeurs mécaniciens, aide à la réflexion sur le développement urbain du District de Bamako, qui connaît la plus forte croissance urbaine de l'Afrique (7 % par an), par la mobilisation de l'expertise technique communautaire en vue de la création d'une cellule d'urbanisme au District, et la participation d'une délégation du District de Bamako à la conférence des collectivités territoriales pour la paix et le développement organisée par les ministères des affaires étrangères français et malien le 19 mars 2013 à Lyon⁵⁹¹.

⁵⁹⁰ Extrait du registre des délibérations du conseil(Lyon), délibération numéro 2015-O291, p.2

⁵⁹¹ Conférence organisée à Lyon par les ministères des affaires étrangères, sur la paix le 19 mars 2013.

La nouvelle convention de partenariat signée entre la Métropole de Lyon ⁵⁹²en mai 2015 intervient en application de l'article L 1115-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, autorisant les collectivités locales à mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire et conclure des conventions avec des autorités étrangères décentralisées. Le champ couvert par cette convention concerne le développement urbain avec l'appui privilégié de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, le développement économique en lien avec des acteurs économiques de la Métropole de Lyon, et la gestion municipale, notamment dans les domaines de la propreté urbaine, des déplacements urbains, de la signalisation lumineuse et de l'informatisation des services par la mise à disposition d'outils informatiques.

La Métropole de Lyon s'engage à organiser des missions d'expertise, d'appui technique et d'évaluation auprès du District de Bamako dans les domaines cités ci-dessus. Deux missions d'une semaine seront organisées chaque année. Les frais de déplacement et d'hébergement seront pris en charge par la Métropole. Le District de Bamako mettra à disposition des experts un véhicule pendant toute la durée de la mission.

Par ailleurs, la Métropole de Lyon s'engage à accueillir chaque année dans ses services ou dans l'une de ses villes africaines partenaires, deux agents des services techniques et administratifs du District de Bamako. La durée des sessions de formation est de 15 jours, pour deux stagiaires en binôme. Les frais de transport et d'hébergement seront à la charge de la Métropole.

Enfin, la Métropole de Lyon s'engage à donner et à expédier au District de Bamako, les différents matériels et équipements permettant de renforcer ses services dans les domaines de coopération définis ci-dessus. Ainsi, un conteneur et 2 véhicules en moyenne seront acheminés chaque année au District de Bamako. Le budget prévisionnel du programme de coopération entre le District de Bamako et la Métropole de Lyon s'élève, pour la période 2015-2017, à un montant total prévisionnel de 357 360 €.

Nous pouvons tirer une conclusion importante à ce niveau, puisque nous avons constaté que la signature de cette convention intervenait au moment de l'application de la loi L 1115-1 du code général des collectivités territoriales français, modifié par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 qui autorisait les collectivités territoriales françaises à soutenir toute action

⁵⁹² Convention de partenariat signée le 11 mai 2015 délibération numéro 2015-0291

internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération d'une part et ce code détermine les limites des collectivités locales d'autre part.

A cet effet, nous pouvons confirmer que cette convention produit des effets de droit à l'égard des acteurs signataires et en même temps le probable recours devant le juge compétent.

3. De la convention entre le District de Bamako et la commune de Strasbourg(France)

La convention de Strasbourg et le District de Bamako a été signée en 2009 et fait suite au séjour à Strasbourg du Président de la République du Mali dans le cadre des Journées Européennes du Développement. Les échanges ont principalement porté à ce jour sur le développement d'une politique de transports urbains à Bamako et notamment la mise en place d'un tramway, s'appuyant sur l'expertise avérée et reconnue de Strasbourg dans ce domaine et la volonté de Bamako de mettre en place une nouvelle politique de mobilité urbaine et d'améliorer ainsi le quotidien des citoyens de Bamakois.

Les études de faisabilité réalisées en collaboration avec Strasbourg au cours des derniers mois ont été récemment validées par les hautes autorités maliennes qui sont en train de finaliser le tour de table financier qui permettra la réalisation de deux lignes de tramway à Bamako.

L'article 2 de ladite convention précise d'ailleurs les modalités de modification, tout en évoquant que toute modification au sein d'un axe de coopération ou toute suppression de l'un d'entre eux, ne pourra s'effectuer qu'après concertation des partenaires impliqués⁵⁹³. Sur le plan d'engagement, la ville de Strasbourg et le District de Bamako s'engagent à tout mettre en œuvre pour que le déroulement des actions définies d'un commun accord s'effectue dans les meilleures conditions possibles et dans le respect des engagements réciproques. Ils s'engagent à définir ensemble les modalités du financement des actions décidées d'un commun accord et découlant de la mise en œuvre de la présente convention⁵⁹⁴. Ce financement peut être recherché auprès de partenaires extérieurs et pour certains, être financés par la Ville de Strasbourg et le District de Bamako dans le cadre et la limite des fonds dédiés à cette coopération au sein de leur budget.

Selon l'article 6, la présente convention prend effet le jour de la dernière signature des différentes parties. Elle est conclue pour une période de 3 ans⁵⁹⁵. Et toute proposition impliquant des modifications des termes du partenariat sera formalisée par un avenant à la

⁵⁹³ Art 2 de la convention de partenariat signé entre le Strasbourg et le District de Bamako en 2009

⁵⁹⁴ Art 4 de la convention, op cité

⁵⁹⁵ Art 6, op, cite

présente convention. Elle pourra de manière générale être modifiée à tout moment à la demande de l'une ou l'autre des parties ou en cas de retrait de l'une d'entre elles. Ces modifications feront également l'objet d'un avenant. Et enfin tout différend lié à l'exécution de la présente convention sera autant que possible traité à l'amiable. Dans le cas contraire, il sera fait appel à la juridiction française compétente pour la résolution des problèmes rencontrés⁵⁹⁶.

En résumé nous pouvons affirmer que cette convention de partenariat produit des obligations juridiques entre la commune de Strasbourg et le conseil du District de Bamako. Et en cas du non-respect de l'accord par l'une des parties, l'autre partie pourra saisir le juge français et naturellement le droit applicable sera le droit français.

Il est à noter que les différentes conventions signées entre le District de Bamako et ses partenaires relèvent du même régime juridique et les domaines d'intervention portent sur les compétences transférées. Ces accords seraient aussi des véritables conventions qui produisent des effets de droit à l'égard des parties, même si les premières conventions étaient de simple jumelage.

CONCLUSION DU CHAPITRE I :

Nous pouvons dire que les acteurs qui interviennent dans la procédure de conclusion des accords de coopération internationale sont majoritairement des acteurs étatiques et par exception quelques Etats fédérés. Les accords signés entre les acteurs étatiques relèvent fondamentalement du domaine des traités. Cette compétence est accordée aux Etats par le droit interne et le droit international public. Et Ceux signés par certaines catégories de personnes relevant de l'Etat peuvent être qualifiés d'arrangement administratif. Cependant les acteurs qui interviennent dans la procédure de conclusion des accords de coopération décentralisée sont les acteurs infra-étatiques. Ces accords sont signés par les collectivités territoriales et leurs groupements qui relèvent substantiellement du domaine du contrat. Cette compétence est attribuée par le droit administratif local. Voyons maintenant la place de ces accords de coopération décentralisée dans l'ordonnement juridique.

⁵⁹⁶ Art 7, op cite

CHAPITRE 2: DES ACCORDS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS LA HIÉRARCHIE DES NORMES

Chaque norme, c'est-à-dire chaque texte qui exprime une ou des règles de droit susceptibles de modifier la situation des personnes, est destinée à s'insérer, en principe harmonieusement, dans l'arsenal juridique existant, composé de normes internationales (pour la plupart des conventions) ou supranationales (pour la plupart des règlements et directives) et de normes de droit interne (pour la plupart des textes législatifs et réglementaires)⁵⁹⁷.

Au regard des acteurs qui interviennent dans la conclusion des accords de coopération, nous avons constaté que les acteurs ne sont pas les mêmes et que la dénomination des accords est aussi différente. Celle de l'Etat est le traité et celle des acteurs infra-étatiques est le contrat. Pour connaître la place du dernier accord dans l'ordonnement juridique, nous tenterons de le classer dans l'ordre juridique interne (**section 1**) et ensuite chercher sa place dans l'ordre juridique international (**section 2**). A titre de rappel, nous nous intéresserons aux textes et les jurisprudences françaises pour illustrer certaines parties, car notre droit positif s'est beaucoup inspiré du droit français. En plus, le législateur et les juridictions maliennes emboîtent les pas pour la construction juridique effective de cette compétence.

SECTION I : DE LA PLACE DES CONVENTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

La convention de coopération décentralisée étant considérée aujourd'hui comme un acte juridique, elle mérite une place dans l'ordonnement juridique. Pour démontrer cette thèse nous tenterons de chercher la nature des accords (**paragraphe I**) avant de les classer dans l'ordonnement juridique (**paragraphe II**).

Paragraphe 1 : De la nature des conventions de coopération signée entre les acteurs infra-étatiques

Elle est une question très sensible pour les spécialistes puisqu'elle les partage. Pour certains, les conventions de coopération décentralisée sont des actes administratifs (A) et pour d'autres, elles sont des actes internationaux (B).

⁵⁹⁷ BATSELE(Didier), SCARCEZ(Martine), Abrégé de droit administratif,, éd Larcier, 2015,p.88.

A- De la nature administrative des conventions de coopération décentralisée

Les collectivités territoriales maliennes ont toujours développé des initiatives vers l'étranger. Dès la moitié du siècle, un auteur a pu associer municipalisme et internationalisme⁵⁹⁸. Il faut donc admettre qu'en ce domaine comme en d'autres, il n'y a pas un avant et un après 1982, mais une continuité⁵⁹⁹. Mais depuis une dizaine d'années, les accords passés par les collectivités territoriales maliennes avec l'étranger ont été conclus, au-delà des communes, par l'ensemble des collectivités territoriales. Ils se sont, en outre, multipliés et surtout ont changé de nature. Pour bien approfondir cet aspect, nous allons tenter de démontrer son caractère juridique(1) et les critères déterminant son caractère administratif(2).

1. Du caractère juridique

Toutes les analyses menées sur les accords de jumelages entre villes concluaient à l'absence de caractère juridique de ce type d'accords⁶⁰⁰. Selon Jean Christophe Lubac⁶⁰¹, l'une des principales reproches adressées aux premiers contrats de jumelage des années 1950 et ce, jusqu'aux années 1980, résidait dans leur manque d'efficacité juridique. Selon Xavier Barella, la pratique s'est développée en l'absence totale de texte⁶⁰².

En effet, ces conventions avaient souvent plus une valeur déclarative que juridique. Ils avaient pour objet de constater un rapprochement, une amitié, mais il n'en découlait pas de véritables obligations. Mais aujourd'hui, des instruments d'un type nouveau sont apparus. Plus ambitieux dans leurs objectifs, plus précis dans leur contenu, ils engageraient les communes, les cercles et les régions dans des relations plus contraignantes que les jumelages

⁵⁹⁸ BORSI (Umberto) « Municipalisme et internationalisme » in Mélanges Hauriou, P.81-93. Réflexions sur les débats qu'a connus la société des Nations sur la municipalité internationale. Cité Par Yves Claisse, op, cit, p.15.

⁵⁹⁹ Voir en ce sens AUTEXIER (Christian) , « le cadre juridique de l'action extérieure des régions » RFDA, 1986, P.568-576.

⁶⁰⁰ GANDREAU (D) « Les jumelages de collectivités locales et leurs développements en cote d'Or » mémoire DES Dijon, 1968,P.123 et cité par G.Burdeau, op. cit. note 30,,11 ;J.C. Bouzely, « l'action internationale des collectivités territoriales » in La revue administrative , 1987,p.251-252.Cité par Yves Claisse, op , cit , p.16.

⁶⁰¹ LUBAC(Jean-Christophe), « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, 2007, n°10-11, 2064.

⁶⁰² BARELLA(Xavier), « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », AJDA, 2008, p.1580.

traditionnels .En d'autres termes, ces accords seraient de véritables actes créateurs de droit, des actes juridiques au sens où on l'entend traditionnellement, c'est-à-dire des manifestations de volontés destinées à produire des effets de droit⁶⁰³ .

Ainsi, avant les réformes de 1993 sur la décentralisation, les collectivités territoriales ne pouvaient intervenir à l'international que par la création de jumelages. Très nombreux et universellement répandus, ces accords de jumelage n'en sont pas moins juridiquement pauvres⁶⁰⁴. Il avance alors que les partenaires évitent d'y formuler des obligations précises et se contentent de proclamer leur volonté indéfectible de coopérer⁶⁰⁵.

Le juge, en présence d'un engagement d'une collectivité locale avec l'étranger manifestement dépourvu de l'intention de produire des effets de droit n'hésiterait sans doute pas à lui attribuer une valeur juridique s'il s'agissait de le sanctionner⁶⁰⁶. De toute façon, sans même procéder à une requalification de l'acte en acte juridique ce qui est toujours difficile en principe et délicat en pratique, il pourrait sans doute s'estimer valablement saisi⁶⁰⁷. Les richesses du contentieux administratif sont à cet égard sans limite que ce soit sur le terrain de l'acte détachable⁶⁰⁸ ou des règles applicables aux délibérations non décisives des assemblées délibérantes des collectivités locales⁶⁰⁹.

Le débat n'est jamais totalement achevé sur le plan théorique puisque certains auteurs pensent que les accords conclus entre les collectivités sont des accords internes pour d'autres, ce sont des accords internationaux.

2. Des critères déterminant son caractère administratif

⁶⁰³ J.L. Souriou « Introduction au droit », Puf, 2^e édition, No 27, P.33, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 6^e ed, P ; 8. Yves Claisse, op ,cit , p.16.

⁶⁰⁴ VILLE (Franck .Petite) , La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord- sud ,, l'Harmattan, Paris, 1995, P.12

⁶⁰⁵ AUDIT (Mathias), op .cit , p.137

⁶⁰⁶ La question n'est pas sans importance. On pense, par exemple, à une collectivité territoriale qui conclurait un protocole d'accord sans valeur juridique avec une personne publique dépendante d'un Etat avec lequel la France a rompu ses relations diplomatiques. On comprend aisément qu'un tel acte doit être annulé, sa seule existence mettant en cause les intérêts nationaux. Yves Claisse, op ,cit , p.20.

⁶⁰⁷ CLAISSE (Yves), op ,cit , p.21.

⁶⁰⁸ On sait que le juge peut s'estimer saisi d'une décision de passer un acte juridique ou de poursuivre une activité, Voir conclusion J.Massot sur CE, 12 mars 1986 ? Ministre de la culture, Mme Cisenier et autres, AJDA, 1986, P.258-263. Note de Yves Claisse, op ,cit , p.21.

⁶⁰⁹ Ces délibérations peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir pour leurs vices propres ; ce qui englobe l'incompétence ; pour une illustration postérieure à la loi du 2 mars 1982, CE ; 10 novembre 1989, Moutardier et autres, Rec., P.229. Note de Yves Claisse, op ,cit , p.16.

Il convient tout d'abord de se demander si un accord relevant de la coopération décentralisée peut être un acte juridique de droit international⁶¹⁰. Il ne nous semble pas faire doute, en premier lieu, que les conventions signées entre les acteurs infra-étatiques ne sont pas des traités internationaux. Les sujets de droit international ont la capacité juridique pour conclure un traité puisque par définition celui-ci est un accord conclu entre sujets de droit international⁶¹¹. Et cette hypothèse nous rappelle de la fameuse règle posée par la cour permanente de justice internationale dans l'affaire dite des « Emprunts serbes »⁶¹². En fait, « tout contrat qui n'est pas un contrat entre Etats en tant que sujets de droit international a son fondement dans une loi nationale ». Selon une grande partie de doctrine, ce considérant signifie que tout accord de volontés est efficace, obligatoire en droit, parce que soit le droit interne, soit un droit international en est l'ordre juridique de base. Les juridictions nationales emboîtent le pas et c'est ainsi qu'en 1950, la Cour de cassation française finit par affirmer que « tout contrat est nécessairement rattaché à la loi d'un Etat » dans l'affaire dite des messageries Maritimes⁶¹³.

Nous ne saurions toutefois nous contenter de la tendance ancienne consistant à considérer les accords passés par les collectivités territoriales avec l'étranger comme dépourvus de valeur juridique ou comme relevant par nature du droit privé⁶¹⁴. A l'heure actuelle la validité de la convention conditionnera la recevabilité du déféré préfectoral qu'à récemment institué le législateur⁶¹⁵.

Au Mali, toutes les délibérations faites par les collectivités territoriales portant signature des conventions de coopération décentralisée doivent être approuvées par l'autorité de

⁶¹⁰ En vertu du principe de subsidiarité du droit international et du caractère accessoire de l'ordre juridique international par rapport à l'ordre juridique interne, un acte qui ne relève pas du droit international est un acte de droit interne. Note de Yves Claisse, op. cit., p.23.

⁶¹¹ Pour un rappel de la définition coutumière et écrite (convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités art 2, section 1. Cf Nguyen Quoc Dinh, P Daillier, A Pellet, Droit international public, 1987 n° 64 et 65, p.109 à 111. Ch. Rousseau, « Principes généraux de droit international public », Pédone, Paris, T I, p.143. Note de Yves Claisse, op. cit., p.16.

⁶¹² CPJI, Série A, numéro 14, p.41, sur cet arrêt, J.P. Jacques, « Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public » LGDJ, 1972, p.258-266. Cité Par Yves Claisse, op. cit. p.27.

⁶¹³ CE, 29 janvier 1909, Compagnie des messageries maritimes. Note de Frédéric Colin, L'essentiel des grands arrêts du droit administratif, 7^e éd Lextenso, 2015-2016, p.114.

⁶¹⁴ Pour un rappel de cette tendance chez le ministère des affaires étrangères. J.P. Benoit, « Rapport de synthèse » in Coopération décentralisée et coopération multilatérale Francophone, economica, 1989, p.301. Cité par Yves Claisse, op. cit., p.30.

⁶¹⁵ Les observations de J. P. Benoit, op.cit., Sont à cet égard particulièrement éclairantes. Note de Yves Claisse, op. cit., p.30.

tutelle⁶¹⁶. Par exemple, les délibérations prises par le conseil du District sont approuvées par le ministre chargé des collectivités territoriales. En partant de cette hypothèse, nous pouvons dire que tout contrat conclu entre des personnes morales de droit public revêt en principe un caractère administratif, sauf dans le cas où, eu égard à son objet, il n'a fait naître entre les parties que des rapports de droit privé.

Au terme de cette analyse sur la nature des actes conclus entre les acteurs infra-étatiques, l'acquis est donc clair. Ils sont sans conteste des contrats de droit interne, administratif le plus souvent, de droit privé parfois. Mais cette thèse est fortement critiquée par certains spécialistes du droit international privé.

B- De la nature internationale des conventions de coopération décentralisée

L'Etat souverain s'accommode mal du contrôle par un juge, singulièrement dans l'ordre externe où son action se conjugue avec celle d'autres Etats investis du même imperium⁶¹⁷. Non seulement « l'Etat ne peut être attiré devant un juge que s'il a préalablement consenti »⁶¹⁸.

A l'évidence, le principe de légalité qui est au cœur de notre droit administratif classique est directement affecté par le caractère moins juridicisé de l'ordre international, mais il plie aussi dans l'ordre interne, sous l'effet de l'extranéité attachée à certains actes administratifs bilatéraux. C'est la protection juridictionnelle des administrés qui en pâtit. C'est ce qu'exprimait René Chapus en constatant que les actes touchant aux relations internationales donnent souvent lieu à « des solutions en marge de la ligne générale du droit administratif »⁶¹⁹. Car le juge, tantôt ne veut pas connaître de certaines, tantôt répugne à les qualifier ou à les nommer, particulièrement à propos de la conduite des relations internationales. L'explication théorique se révélant défailant ou délicate dans le cas des actes de gouvernement, force est de constater très prosaïquement, qu'il existe « des matières trop sensibles pour qu'un juge puisse sans risque...s'y immiscer, il ne s'estime pas assez fort pour affronter sur ce terrain de l'exécutif⁶²⁰ ».

⁶¹⁶ Article 48 du décret numéro 2015-0848/P-RM du 22 septembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales

⁶¹⁷ CHAPUS (René), *Droit administratif* » Mélanges, Montchrestien, 2014, LGDJ, p. 266

⁶¹⁸ WEIL (Prosper), *Droit Public international et droit administratif*, Mélanges Trotabats, L.G. D.J 1970, p.516

⁶¹⁹ CHAPUS (René), *op. cit.*, p. 5

⁶²⁰ CHAPUS (René), *op. cit.*, p.5

En analysant ce raisonnement, on pourrait dire que, les conventions de coopération décentralisée relèvent du droit international privé. D'ailleurs l'application des règles du droit international privé est défendue avec vigueur par une partie de la doctrine tant pour les conventions transnationales⁶²¹ dont relèvent les conventions de coopération décentralisée que, plus largement, pour les contrats internationaux de l'Administration⁶²². Cette application se fera au prix d'une adaptation des méthodes du droit international privé aux contrats administratifs et plus fondamentalement aux exigences et aux particularités du droit administratif ; c'est à cette opportunité que l'on peut évoquer la notion de droit administratif international.

Mais nous pensons que, dans l'hypothèse où les parties à la convention de coopération ont choisi le droit malien, elle sera qualifiée de contrat administratif. Et si les parties choisissent un droit étranger, ces accords pourraient être qualifiés d'actes internationaux relevant du droit international privé. Il nous revient maintenant de classer ces accords dans l'ordonnement juridique interne.

Paragraphe 2 : Des conditions de légalité des conventions de coopération décentralisée

La hiérarchie des normes est composée de quatre types de règles, subordonnés les uns aux autres, et ayant chacune leur statut particulier : les normes du bloc de constitutionnalité, les normes de bloc de conventionalité, les lois, et les règlements (décret, arrêté, décision et délibérations etc.). A ces quatre, viennent s'ajouter d'autres règles entre les lois et les règlements parce que leurs statuts participent à la fois des uns et des autres qui sont appelées les normes hybrides⁶²³ (ex : ordonnances). Pour tenter une classification des accords de coopération décentralisée, nous nous intéresserons au bloc de constitutionnalité(A) et au bloc de légalité(B).

A- De la suprématie du bloc de constitutionnalité sur les accords de coopération décentralisée

⁶²¹ Audit(Mathias), op, cit , p .1.

⁶²² LEMAIRE(Sophie), op, cit , p.1.

⁶²³ CHANTEBOUT (Bernard), « droit constitutionnel »31^{ème} édition mis à jour Août 2014Dalloz 31-35 Froidevaux-75685Paris –Cedex , p 579

Le développement de cette suprématie se focalisera sur le contenu du bloc de constitutionnalité(1) et la question du contrôle des actes administratifs par rapport à ce bloc(2).

1. Du contenu du bloc de constitutionnalité

L'expression « bloc de constitutionnalité » est couramment utilisée. Le bloc de constitutionnalité désigne des normes situées au sommet de l'ordonnement juridique, qui ne se limitent pas aux seules dispositions contenues dans la norme fondamentale. Elle est l'origine, directe ou indirecte, de toutes les compétences qui s'exercent dans l'ordre administratif. Selon l'expression du doyen Georges Vedel, elle donne au droit administratif ses « bases constitutionnelles ». Le bloc de constitutionnalité est composé de la constitution, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la république ».

Les justices constitutionnelles ne font pas de hiérarchie entre les « principes à valeur constitutionnelle » en fonction de leur source, en cas de contradiction entre eux, ils doivent être unis.

Les lois organiques ne se situent pas sur le même plan. Leur place au sein du bloc de constitutionnalité est contestée. Leur contrôle est obligatoire par rapport à leur conformité à la constitution. Mais si elles n'ont pas de valeur constitutionnelle leur respect s'impose à la loi ordinaire. De ce fait, certains auteurs reconnaissent aux lois organiques une valeur « infra-constitutionnelle, mais supra-législative ». ⁶²⁴ Mais il est également soutenu que les rapports entre la loi organique et la loi ordinaire ne sont pas des rapports de hiérarchie mais de compétences, la loi ordinaire ne pouvant sans méconnaître les lois organiques ⁶²⁵. La question qu'on pourrait se poser c'est de savoir la valeur de ces sources par rapport aux conventions de coopération décentralisée.

2. De la question du contrôle des conventions de coopération décentralisée au bloc de constitutionnalité

L'ensemble des sources à valeur constitutionnelle de la légalité, qu'on vient de passer en revue, s'impose normalement à l'administration centralisée et décentralisée à savoir les

⁶²⁴ J-C Car, Les lois organiques de l'article 46 de la constitution, 1999.

⁶²⁵ Le débat entre A.Roblot-Troizier, J,-P Camby et Genevois, in B ;Mathieu et Verpeaux , Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, 2009, PP.21

collectivités territoriales. L'accord de coopération décentralisée étant considéré comme un acte administratif a l'obligation d'obéissance aux normes supérieures. Tout acte administratif qui viole l'une d'elles a donc vocation à être annulé par le juge administratif. Ce principe supporte toute fois une exception, qui correspond à l'hypothèse de l'écran législatif ou de la loi-écran.⁶²⁶

Le juge administratif refuse en effet de confronter l'acte administratif qui lui est déféré à la constitution ou à une autre source à valeur constitutionnelle, lorsqu'une loi inconstitutionnelle s'intercale entre eux. Cela signifie qu'un acte contraire à la constitution n'est pas annulé s'il est par ailleurs conforme à une loi. Mais ce principe connaît aujourd'hui des exceptions avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité⁶²⁷. Cela permet à un requérant de soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant le juge administratif ou judiciaire qui va sursoir à statuer sur le contentieux en question afin de saisir le juge constitutionnel pour qu'il se prononce sur la constitutionnalité de la norme.

En résumé, le principe de constitutionnalité impose le respect de la constitution non seulement aux actes législatifs mais à tous les actes infra-constitutionnels et donc éventuellement infra-législatifs à savoir aux actes pris par les autorités gouvernementales, administratives (décrets, arrêtés, délibérations, etc.) et juridictionnelles (jugements et arrêts des juridictions judiciaires et administratives).

En d'autres termes, le contrôle de constitutionnalité qui est l'un des moyens principaux de faire respecter le principe de constitutionnalité n'est pas forcément, comme on le croit généralement au Mali, un contrôle de constitutionnalité des lois, il peut être aussi, et il est même le plus souvent en Allemagne et en Espagne par exemple, un contrôle de constitutionnalité des actes administratifs et surtout des actes juridictionnels⁶²⁸. Cette supériorité dans la hiérarchie des normes a été aussi clairement dégagée par l'arrêt d'assemblée du conseil d'Etat du 30 octobre 1998⁶²⁹. Les normes constitutionnelles s'imposent au législateur comme à l'administration⁶³⁰. Par conséquent, les conventions de coopération décentralisée étant des actes administratifs doivent respecter le contenu du bloc de constitutionnalité, sinon elles seront entachées d'irrégularité et pourront faire l'objet d'un

⁶²⁶ LEBRETON (Gilles), droit administratif général, 6^{ème} édition 2011, p 38

⁶²⁷ L'art 61-1 de la Constitution et modifié par l'article 72 avant d'entrer en vigueur le 1^{er} mars 2010, révision constitutionnelle en France de 23 juillet 2008.

⁶²⁸ FAVOREU (Louis), GACIA (Patric), GHEVONTIAN (Richard), MESTRE (Jean -Louis), FERSMAN (Otto), André ROUX (André), SCOFFONI (Guy), Droit constitutionnel, 18^{ème} édition, Dalloz, 2016, p.132 à 133

⁶²⁹ Arrêt d'assemblée Conseil d'Etat du 30 octobre 1998, Rec., CE, p 368, Sarran-Levacher

⁶³⁰ ROUAULT (Marie -Christine), Droit administratif et Institutions administratives, édition Larcier, 2013, p 41

recours pour excès de pouvoir devant le juge compétent. En plus de cette obligation, le respect du bloc de légalité s'impose aussi aux accords de coopération décentralisée.

B- De la subordination des accords de coopération décentralisée à la légalité

Au-delà de la question de la compétence et de la procédure, le principe de légalité impose plusieurs contraintes juridiques aux collectivités territoriales désireuses de déployer une action avec des entités étrangères, que ce soit par l'adoption d'actes décisionnels ou de simples vœux⁶³¹.

Les actes pris par les autres autorités administratives déconcentrées ou décentralisées sont des arrêtés, ils sont eux-mêmes subordonnés aux décrets, et leur place dans la hiérarchie des normes est, en principe, celle que leurs auteurs occupent dans la hiérarchie administrative.

Centralisation et décentralisation comportent l'une et l'autre un certain contrôle qui s'exerce d'en haut sur les autorités déconcentrées ou décentralisées. Ce contrôle est nécessaire compte tenu de la multiplication des centres de décision administrative, le risque de dispersion de désordre et d'incoordination. L'objectif recherché est non seulement d'assurer une certaine coordination et une unification de l'action administrative afin d'éviter la violation des textes mais aussi de s'assurer de l'opportunité des mesures prises⁶³². La décentralisation donne une autonomie d'action aux autorités décentralisées dans le cadre des affaires locales. Mais cette autonomie est juridiquement encadrée, elle ne constitue pas une indépendance. La collectivité territoriale est encore une collectivité « contrôlée » mais ce n'est pas un adjectif qui s'oppose à l' « autonomie⁶³³ ». Une autonomie est reconnue aux collectivités territoriales en ce sens qu'elles n'ont pas à recevoir d'injonctions de la part de l'autorité centrale. En effet, le contrôle que la loi maintient sur les collectivités demeure, au sens juridique du terme, un contrôle de tutelle, c'est-à-dire, par opposition au contrôle hiérarchique, un contrôle étroitement limité par les textes⁶³⁴. La question est de savoir quel moyen dispose les administrés pour annuler une convention de coopération décentralisée ? Il faut ajouter aujourd'hui le déféré du représentant de l'Etat dans le cadre de la décentralisation.

⁶³¹ Pour rappel, si les vœux ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, ils peuvent être déférés au juge par la voie du déféré préfectoral et sont soumis au contrôle de légalité (CE, 30 décembre 2009, n°308514, Département du Gers).V. sur ce point ROUAULT M-C., prec. Cité par BURRIEZ(Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271

⁶³²SY (Demba), Op-cit, p152

⁶³³ RENDERS (David), Droit administratif général, éditions Bruylant, groupe lancier, Bruxelles, 2015, p.49

⁶³⁴ AUBY (Jean), « La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ? »,AJDA 1984.412,.

Il s'agit d'une action intentée devant le juge, de l'excès de pouvoir contre les actes administratifs unilatéraux ou bilatéraux. Pour éclaircir le point, nous analyserons le contrôle des administrés d'une part(1) ; et d'autre part le contrôle du représentant de l'Etat(2).

1. Du contrôle des administrés

Le contrôle des administrés se manifeste par le biais du contentieux objectif. Mais il est mieux de rappeler une règle traditionnelle selon laquelle en matière de contrat administratif il n'est possible d'attaquer en recours pour excès de pouvoir que les actes détachables du contrat. La théorie des actes détachables a pour objectif d'individualiser les différents actes administratifs « support ⁶³⁵ » du contrat dont l'appréciation de la légalité peut se faire en dehors du contrat dans sa globalité⁶³⁶. Il s'agit naturellement de l'autorisation de contracter, la décision de contracter ou de ne pas contracter, l'opération d'attribution et l'approbation du contrat.

La convention de coopération décentralisée peut faire l'objet d'un contrôle, plus ou moins étendu selon les cas, de la part des tiers. Ce contrôle repose sur le principe de légalité en vertu duquel « les autorités administratives sont tenues, dans les décisions qu'elles prennent, de se conformer à la loi ou plus exactement à la légalité, c'est –à-dire à un ensemble de règles de droit de rangs et contenus divers, de la place et des compétences de l'autorité administrative qui agit ⁶³⁷ ». Ceci se vérifie pour tout contrat conclu par une personne publique, qu'il soit de droit public ou même de droit privé⁶³⁸.

Nous pouvons dire que le contentieux objectif porte nécessairement sur des moyens de légalité⁶³⁹. Ils sont deux, les premiers sont propres à l'acte lui-même, tandis que les seconds sont dérivés du texte conventionnel⁶⁴⁰. Par conséquent, une décision de conclure un accord de coopération décentralisée pourra être annulée si elle a été prise par une autorité incompétente (incompétence matérielle, territoriale et temporelle, ou procédurale). A titre d'exemple, un

⁶³⁵ POUYAUD (Dominique) , op ;cit, numéro 407, p. 293

⁶³⁶ C.E 04 Août 1905 Martin GAJA 15è éd, numéro 16- CE 20 octobre 1997, Société sud communication BACE numéro 1998, P.147

⁶³⁷ LAUBADERE (André de), J-C Vénézia, Y.Gaudemet, op.cit, T.I, numéro 814, p.593. Adde, R. Chapus, op .cit, T.I, numéro 1200 et ,J.Rivero, J. Waline, op. Cit, numéro 76 et s ;

⁶³⁸ C.E, 29 avril 1955, consorts Noual, Rec., p.228. ; C.E, 10 mars 1995, Commune de Digne, R.F.D.A, 1996, p.429-436.

⁶³⁹ Pour une présentation en détail des moyens de légalité : R. Chapus, op.cit , numéro 1208-1246, p.915-948

⁶⁴⁰ RICHER (Laurent), op. cit, numéro 227-230, p. 162-164, P.Terneyre, D. de Bréchillon, Vè « contrats administratifs (contentieux des) ,Rép. Dalloz contentieux administratif, numéro 121.

accord de coopération décentralisée signé par le maire du District de Bamako, pourra être annulé, s'il n'a pas fait l'objet, au préalable, d'une autorisation du conseil.

Il arrive aussi que la collectivité territoriale signe des accords qui ne relèvent pas de sa compétence. Cet acte peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par un administré ou par l'administration d'Etat. Par exemple, si une collectivité territoriale signe des accords dans le domaine des missions régaliennes, ces actes pourront faire l'objet d'une annulation soit par le ministre de l'administration territoriale ou soit par le juge de l'administration. Ce contrôle est complété par le contrôle du représentant de l'Etat.

2. Du contrôle exercé par le représentant de l'Etat

Le principe d'unité de l'Etat se manifeste notamment par la tutelle à la fois sur les organes et sur les actes des collectivités territoriale. A cet effet, les actes des collectivités territoriales pour l'application d'une coopération décentralisée sont soumis aux conditions du droit commun du contrôle de légalité⁶⁴¹.

En premier lieu, les actes de passation de la convention sont préalablement autorisés par une délibération qui doit être transmise au représentant de l'Etat accompagnée du projet de convention, non encore signé, et de tout document permettant d'apprécier la légalité de l'autorisation de conclure. Les autorités de tutelle sont le ministre chargé des collectivités territoriales, le gouverneur et le préfet⁶⁴². Elles sont les seules personnes habilitées à approuver les délibérations autorisant la signature d'une convention de coopération décentralisée, ou d'un serment de jumelage⁶⁴³, ainsi que la convention elle-même ou le serment de jumelage.

En second lieu, le représentant de l'Etat vérifie si le signataire de la convention a été autorisé dans les formes et sur le fond par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale. Par exemple au Mali, les conventions de coopération décentralisée sont signées par les présidents des organes de l'exécutif des collectivités territoriales concernées après délibérations de leurs conseils⁶⁴⁴. Il vérifie aussi la compétence de la collectivité. Par exemple, si elle a négocié avec un acteur infra-étatique et non pas avec un acteur étatique ou

⁶⁴¹ CAUDAL (Sylvie), Les relations entre collectivités territoriales, l'Harmattan, 2005, p.128

⁶⁴² Article 19 de la loi portant code des collectivités territoriales (numéro du 23 janvier 2012).

⁶⁴³ LAYE (Pierre) « coopération décentralisée des collectivités territoriale » territorial édition, dossier d'experts, juin 2015, p.81

⁶⁴⁴ Articles 48 et 49 du décret numéro 2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales

une organisation internationale. Car les règles constitutionnelle et législative imposent à la coopération décentralisée le respect des principes d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale.

Enfin, toutes les décisions prises par l'organe compétent de la collectivité ne deviennent exécutoires que lorsqu'elles sont approuvées par le représentant de l'Etat. Par exemple le ministre de l'administration et des collectivités exerce non seulement un contrôle sur le Conseil du District de Bamako comme organe mais aussi sur les décisions prises par celui-ci. A ce sujet, Iris Boinvilliers estime que la convention de coopération ne revêt son caractère exécutoire qu'après que les formalités de transmission et publication aient été accomplies⁶⁴⁵. Par ailleurs, en matière de coopération décentralisée, peuvent donc être déférés les délibérations autorisant la conclusion du contrat surtout le contrat lui-même devant le tribunal. La principale particularité du déféré, en matière de coopération décentralisée comme ailleurs, est en effet de pouvoir porter sur le contrat lui-même⁶⁴⁶. Les conventions de coopération décentralisée peuvent être déférées à tout moment devant le juge administratif dans les conditions fixées par le droit commun, prévue par l'article 296 de la loi 2017, dans les deux mois à compter de la transmission⁶⁴⁷. Le sursis à exécution peut également être demandé.

A cet égard toutes les conventions de coopération décentralisée sont soumises au contrôle de légalité. Elles doivent faire l'obligation de transmission et de publicité. C'est la convention elle-même qui est soumise au contrôle de légalité. Celui-ci s'exerce dans les conditions du droit commun. A la différence du recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un acte détachable exercé pour les mêmes motifs, c'est donc le contrat lui-même qui sera annulé.

En plus, le contrôle de légalité a plusieurs fondements. Il est nécessaire dans l'intérêt de l'Etat lui-même. Le maintien de l'unité de la république se réalise grâce au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales comme l'exige le code des collectivités territoriales dans son article 19 qui donne au représentant de l'Etat, dans les collectivités territoriales la charge du contrôle administratif et du respect des lois⁶⁴⁸. Au niveau de la personne morale décentralisée, il permet d'éviter la mauvaise gestion. Il permet de protéger aussi les individus vivant au niveau de la collectivité décentralisée contre l'autorité décentralisée.

⁶⁴⁵BOINVILLIERS (Iris) , coopération décentralisée, acteurs, pratiques, procédures „ministère des affaires étrangères, les éditions du gret, p . 48

⁶⁴⁶ « C'est la convention elle-même qui est soumise au contrôle de légalité » : circulaire préc. Du 26 mai 1994. .

⁶⁴⁷ Art 296 de la loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017

⁶⁴⁸Art , op , cité

En somme, nous pouvons dire que la question de savoir si les conventions de coopération décentralisée sont des actes administratifs interne ou des actes internationaux ne semble plus se poser, puisque ces accords sont soumis au contrôle de tutelle. Ce qui démontre que les conventions concluent entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers sont des accords de droit public interne. Ce sont des actes administratifs bilatéraux soumis à la tutelle des autorités centrales ou déconcentrées de chaque collectivité territoriale .Ils peuvent faire l'objet d'un contentieux de pleine juridiction ou d'un contentieux objectif devant le juge de l'administration. Après avoir tenté de classer les accords de coopération dans l'ordre interne, il nous revient de chercher leur place dans l'ordre juridique international (section 2).

SECTION 2 : DE LA PLACE DES CONVENTIONS DE COOPERATION DÉCENTRALISÉE DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

La décentralisation des relations internationales se différencie des relations interétatiques sur le plan des acteurs. Permise par le principe de libre administration des collectivités locales, la coopération décentralisée ne trouve pour principale limite que la compétence matérielle des dites collectivités et la compétence de l'Etat qui se réserve l'exclusivité notamment des relations avec les autres Etats⁶⁴⁹

Ce qui démontre aussi que les compétences accordées aux acteurs par le droit international et le droit interne ne sont pas les mêmes. En clair certaines compétences doivent du respect pour d'autres. Pour mieux éclaircir l'élément, nous tenterons de démontrer la primauté des accords internationaux sur les conventions de coopération décentralisée (paragraphe 1) et le respect de leurs propres compétences en matière des relations internationales (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : De la primauté des accords internationaux sur les conventions de coopération décentralisée

Les engagements internationaux étant des actes pris par les sujets du droit international doivent primer sur les actes signés par les acteurs infra-étatiques. Ce qui nous amène à démontrer le respect des engagements internationaux par les acteurs infra-étatiques(A) et ensuite nous évoquerons ses rapports avec les entités non reconnues par l'acteur étatique (B).

⁶⁴⁹ Sur ce point, v. l'article 83 de la loi qui dispose que : aucune convention, de quelque nature que ne ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un groupement et un Etat étranger ». Note de Landbeck(Dominique), « La mesure de l'intérêt local O l'aune de l'extraterritorialité », Revue générale des collectivités territoriales, 2002, p.16-24.

A- Coopération décentralisée et respect des prérogatives de l'État

En matière de coopération décentralisée, les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle. Elles doivent prendre garde notamment de ne pas porter atteinte aux prorogatives(1) et se conformer aux engagements internationaux(2).

1. Des prérogatives de l'Etat

Les prérogatives de l'Etat sont les fondements essentiels de l'existence de l'Etat sur le plan interne et international.

En premier lieu, nous avons le principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale⁶⁵⁰. Ce principe a été affirmé par l'article 1 du code général des collectivités territoriales maliennes qui dispose que « les communes, les cercles, les régions et le District de Bamako sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire⁶⁵¹.. ». En résumé, le principe d'indivisibilité de la République est exclu à la reconnaissance de tout pouvoir normatif autonome aux collectivités territoriales. A ce sujet, Jean Paul Pastorel estime que les compétences dévolues aux collectivités territoriales sont limitées par le caractère indivisible de la souveraineté et des droits de puissance propres à assurer l'intérêt général supérieur⁶⁵².

En second lieu, les intérêts nationaux et la cohérence de la politique étrangère dont la responsabilité incombe au Président de la République et au Gouvernement.

Enfin le principe de spécialité qui signifie que chaque collectivité doit prendre garde de ne pas s'interférer sur les compétences des autres collectivités territoriales. Par exemple en France le Conseil d'Etat a précisé que «la collaboration entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales étrangères ne doit pas porter «atteinte à l'ordre des pouvoirs au sein de la République»⁶⁵³. Cette condition est d'autant plus impérative que les compétences des collectivités étrangères peuvent être plus étendues que celles de leurs

⁶⁵⁰ Le conseil constitutionnel en a affirmé le nécessaire respect dans la décision 76-71 DC du 30 octobre 1976

⁶⁵¹ Article 1 du code général des collectivités territoriales, loi numéro 93-008 du 11 février modifiée le 23 janvier 2012 portant la libre administration des collectivités territoriales

⁶⁵² PASTOREL(Jean -Paul), « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », issu de Revue de droit public, 2007,n°1, p .51.

⁶⁵³ CE, dans son avis du 16 mai 1980

homologues français. En plus, nous avons le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et l'égalité des usagers devant le service public et les principes relatifs à la liberté du commerce et de l'industrie. Les acteurs infra-étatiques ont l'obligation de respecter aussi les engagements internationaux.

2. De la question de conformité aux engagements internationaux

L'article 27 de la loi 93-08, modifiée par la loi 2017-052 dispose que « les collectivités maliennes peuvent conclure des actions de coopération avec leurs homologues étrangers dans le respect de leur compétence⁶⁵⁴ ». Ce principe est confirmé par l'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales françaises, qui stipule que « dans le respect des engagements internationaux de la France » les collectivités et leurs groupements « peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère international »⁶⁵⁵. La coopération doit s'appuyer sur des conventions qui ne peuvent être conclues qu'avec des collectivités territoriales étrangères⁶⁵⁶ et leurs groupements, ce qui exclut par conséquent les Etats au non-respect de la souveraineté⁶⁵⁷.

Dans son avis en date du 25 octobre 1994, le Conseil d'Etat français a rappelé qu'il appartenait au préfet⁶⁵⁸, conformément à l'article 72 alinéa 5 de la constitution et des pouvoirs⁶⁵⁹ que lui conféraient les lois du 05 juillet et 02 mars 1982 de veiller au respect du contrôle de légalité des conventions signées entre collectivités territoriales françaises et étrangères. Ces conventions qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre XIV de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de la légalité interne. En outre, il incombe aux représentants de l'Etat de vérifier que les collectivités et leurs groupements n'excèdent pas leurs compétences, et respectent les engagements internationaux⁶⁶⁰. Dans un autre arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 13 décembre 2007⁶⁶¹, la délibération d'un

⁶⁵⁴ Article 27 de la loi 93 modifiée par la loi 96-056 du 16-10-1996(déterminant la libre administration des collectivités territoriales)

⁶⁵⁵ Circulaire relative à la coopération décentralisée des collectivités françaises avec leurs homologues étrangers, Paris 02 juillet 2015

⁶⁵⁶ Autorités locales étrangères, depuis la loi n°2007-147(France), note de Nicolas Kada, op ,cit , p.4.

⁶⁵⁷ Cons .const., 26 janvier.1995,n°94-358 DC :Rec.Const.1995, p.183. note de Nicolas Kada, op ,cit , p.4.

⁶⁵⁸ EDCE n° 46, avis du C.E, section intérieure n°356 381 du 25 octobre 1994, p.379

⁶⁵⁹ Art 72 de la constitution française, op , cité

⁶⁶⁰ REMOND (S) et BLANC (J) , « les collectivités locales », Dalloz, 1992, p.32

⁶⁶¹ CAA Lyon, 13 déc.2007, n°06LY00380. Note de Delphine Burriez, « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271.

conseil municipal déclarant le territoire communal « Zone non AGSC » a été annulée au motif qu'il n'appartient pas à un conseil municipal de limiter la portée d'un traité international. Pour le juge administratif, ces « prérogatives » ne relèvent, en application des articles 52, 53 et 55 combinés de la constitution (France), que de la compétence des autorités de l'Etat ». La notion d' « engagements internationaux » doit ici être interprétée comme visant les traités et accords visés par l'article 55 de la Constitution⁶⁶². Cette interprétation, conforme à la lettre du texte constitutionnel⁶⁶³, laisse à l'écart les positions diplomatiques (refus de reconnaissance, rupture des relations diplomatiques) qui font partie intégrante de la politique étrangère de l'Etat. L'obligation pour les entités infra-étatiques de respecter les engagements internationaux de l'Etat trouve une justification toute particulière en droit international, par le fait que la violation d'un engagement de l'Etat par une entité infra-étatique est imputée à ce dernier et constitue un fait international illicite de l'Etat⁶⁶⁴.

A cet égard, il est notamment rappelé qu'aux termes de l'article 116 de la constitution malienne « les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par la loi »⁶⁶⁵. La loi aussi est supérieure aux règlements (décret, arrêtés, délibérations etc.). Par conséquent, il appartient aux acteurs infra-étatiques de se conformer à ces normes en matière d'exercice de cette compétence internationale sous peine de nullité de ces accords.

En tout état de cause, il convient de dire que les collectivités territoriales maliennes désireuses d'engager une action de coopération avec des collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements s'assurent en tant que besoin qu'elles ne risquent pas de contrevenir à ces engagements internationaux. Pour compléter cet élément, nous analyserons l'impossibilité des acteurs infra-étatiques de signer un accord de coopération décentralisée avec une entité non reconnue par l'Etat malien.

B- Coopération décentralisée et entité non reconnue par l'acteur étatique

⁶⁶² Cir. 20 avril. 2001 en France, préc., p. 8. note Delphine Burriez, précitée

⁶⁶³ De la même manière l'article 54 de la Constitution française est interprété comme visant uniquement les traités et accords internationaux. Cité par BURRIEZ (Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p. 1271

⁶⁶⁴ Cette situation a conduit le législateur à introduire une action récursoire à l'encontre des collectivités territoriales en cas de violation par ces dernières du droit de l'union européenne (L. n°2015-991, 7 août 2015, dite « loi NOTRe », art 112). Note de BURRIEZ (Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p. 1271

⁶⁶⁵ Article 116 de la constitution du 25 février 1992

C'est précisément dans l'objet de préserver les pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement du Mali, en matière de politique étrangère que le législateur n'autorise la signature des conventions de coopération décentralisée qu' « avec des autorités locales étrangères »⁶⁶⁶. C'est dans cette optique, il est interdit aux collectivités territoriales maliennes de conclure des conventions de coopération avec des entités non reconnues par l'Etat malien. Par exemple le District de Bamako ne peut pas signer une convention de coopération décentralisée avec le Sahara occidental ou les entités se présentant comme leurs collectivités puisqu'il n'est pas reconnu par l'Etat malien par contre il entretient des partenariats avec les autorités marocaines (une entreprise marocaine en partenariat avec le conseil du District est en train d'assainir la ville de Bamako). Cette thèse est aussi confirmée en France, car il est interdit aux collectivités territoriales de « conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi », par exemple la création d'un groupement européen de coopération territoriale ou bien un groupement euro-régional de coopération(article L.1115-5 du CGCT), des dispositions spécifiques existant aussi pour l'Outre-mer⁶⁶⁷. De la même manière, il est interdit aux collectivités territoriales françaises de signer des accords de coopération avec des entités non reconnues par l'Etat. Comme le cas de la Crimée.

En résumé, les collectivités territoriales maliennes n'ont que la possibilité de signer des accords de coopération décentralisée avec les collectivités étrangères dont leur entité centrale est reconnue par l'Etat malien. En plus de cette limitation, les relations internationales des collectivités territoriales connaissent une autre restrictive à savoir le respect de leurs propres compétences.

Paragraphe 2 : Coopération décentralisée et le respect des compétences des collectivités territoriales

Le respect des compétences des collectivités territoriales soulève beaucoup d'interrogation tant sur le plan interne et sur le plan international. Afin d'élucider cette partie, nous tenterons de démontrer les limites liées à la libre administration des collectivités (A) et la

⁶⁶⁶ Art 27 du code général des collectivités territoriales maliennes du 23 janvier 2012

⁶⁶⁷ V. Les articles L,4433-4-3 ; L,O,6351-15 ; L ,O ;6461 ;L.7153-3 ;L.7253-3 du CGCT et l'article 38 de la loi Organique française numéro 2004-192 du 27 Février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française

question de l'intérêt local comme critère d'intervention des acteurs infra-étatiques au niveau international (B).

A- Des limites de la libre administration en matière de coopération décentralisée

L'objet de la convention de coopération doit être conforme aux compétences de la collectivité territoriale. Car la libre administration dont bénéficient les collectivités de la république n'est pas équivalent du libre gouvernement, mais exprime bien le concept d'autonomie locale⁶⁶⁸.

Au Mali, la loi numéro 93-008 du 11 février 1993, modifiée, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales dans ses articles 21 et 27 disposent « le respect des domaines réservés aux collectivités territoriales⁶⁶⁹... ». Les collectivités exercent leurs activités sous le contrôle de l'Etat et dans les conditions fixées par la loi⁶⁷⁰.

Cela démontre que l'acteur infra-étatique malien ne peut signer des accords de coopération décentralisée dans les compétences transférées. Mais, Il est interdit aux collectivités territoriales maliennes de conclure des conventions de coopération décentralisée dans le domaine réservé par l'Etat appelé encore les missions régaliennes de l'Etat, exemple la justice et la diplomatie. Ces domaines n'ont pas fait l'objet de transfert.

Il est également rappelé que les autorités décentralisées ne peuvent contracter en matière de police, ni s'engager conventionnellement sur les modalités d'organisation du service public administratif ou sur la délimitation du domaine public naturel.. Sur ce point, André De Laubadère précise que les personnes publiques ne devront pas conclure des conventions dans les matières que le droit public exclut de la contractualisation, comme la fiscalité ou la police administrative⁶⁷¹. Enfin, les conventions d'arbitrage, c'est-à-dire des procédures non juridictionnelles de règlement des litiges, sont également proscrites. Elles devront respecter le domaine de compétence défini par leur droit.

En somme, les collectivités territoriales maliennes ne peuvent donc pas mener en principe des actions de coopération avec des collectivités étrangères en dehors des compétences qui leur sont reconnues par la loi. Il en est de même pour les groupements car ils ne peuvent exercer une action de coopération avec des collectivités étrangères que dans le strict cadre des

⁶⁶⁸V. H Portelli, in organisation territoriale : de la « réforme » aux évolutions constitutionnelles, Les cahiers de l'Institut à la décentralisation, n°5, juin 2001, p.48

⁶⁶⁹ Art 21 de loi, op ; cité

⁶⁷⁰ Art 20 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

⁶⁷¹LAUBADERE(André-De), MODERNE(Franck), DEVOLVE(Pierre), traité des contrats administratifs, t. I, Paris :LGDJ, 1983, numéro 24-35, p.44-53, Moreau, « Les matières contractuelles », A.J.D.A, 1998, P.747-752.

compétences qui leurs ont été transférées⁶⁷². En plus, nous notons que la référence aux lois de répartition des compétences apparaît trop stricte. Mais il me semble que les acteurs infra-étatiques peuvent intervenir dans les relations internationales au-delà des compétences transférées tout en se basant sur l'intérêt local.

B- De la clause générale de compétence en matière de relations internationales

L'intérêt local est encore plus difficile à saisir, car il revêt à la fois des caractéristiques publiques et privées, en ce qu'il est l'intérêt particulier d'une collectivité limitée. L'intérêt local est celui que la collectivité territoriale a la charge de gérer, la fin qu'elle doit tendre à satisfaire. Il se base sur l'affaire locale. Par exemple, la création des services publics répond à la gestion de ces intérêts communs. La coopération décentralisée sous ce régime juridique a été admise par la jurisprudence, qui a précisé que l'appréciation de la légalité d'une action repose sur sa compatibilité avec la définition de l'intérêt local⁶⁷³.

La question est d'importance sur les plans pratiques, de la philosophie politique et de l'organisation de l'Etat. Pour Maurice Hauriou, l'essence même de la décentralisation consiste en ce que la population d'une circonscription décide d'elle-même les affaires locales⁶⁷⁴. Cette assertion est confirmée aussi par Jean Rivero, selon qui la reconnaissance d'une catégorie des affaires locales distinctes des affaires nationales est la donnée première de toute décentralisation⁶⁷⁵. A ce sujet, la jurisprudence administrative a sanctionné certaines conventions pour défaut de compétence.

Dans la première affaire, le tribunal administratif de Versailles s'est prononcé à l'encontre d'un vote par lequel le syndicat intercommunal de la Vallée de l'Orge autorisait son président à signer une convention avec l'association des volontaires du progrès, en vue de la réalisation d'aménagements hydro-agricoles dans une région du Mali⁶⁷⁶.

Dans la deuxième affaire, en 1989, la délibération du conseil municipal de la commune de Pierrefitte-sur-Seine relative à l'octroi d'une subvention à l'association « un bateau pour le

⁶⁷²Préc

⁶⁷³LUBAC (Jean -Christophe), « Fondement juridique des actions de coopération internationale », Droit administratif, 2010, n°7, comm.108.

⁶⁷⁴HAURIOU (Maurice), Etude sur la décentralisation, Paris, 1892, extrait du répertoire de droit administratif, p.12-13

⁶⁷⁵RIVERO (Jean), Droit administratif, Précis Dalloz, 4^e édition, 1970, p.286

⁶⁷⁶ TA de Versailles, décembre 1990, a annulé une convention de l'intercommunal de la vallée Orge qui préconisait de faire des aménagements hydro-agricoles au Mali.

Nicaragua » est annulé au motif que la commune a entendu « prendre parti dans un conflit de nature politique ». La juridiction avait fondé cette solution sur le fait que l'association en cause avait exprimé de vives critiques à l'encontre de la politique menée par le Nicaragua⁶⁷⁷. En plus la dite opération n'est pas « destinée à la satisfaction d'un intérêt public apprécié dans le cadre international de la commune et en fonction des besoins des habitants de celle-ci⁶⁷⁸ ». Les collectivités territoriales ont été obligé d'attendre l'intervention du législateur.

Aujourd'hui la jurisprudence a évolué puisque. Nous pouvons citer à cet effet, l'arrêt du conseil d'Etat Français intitulé « Villeneuve-d'Ascq » du 28 juillet 1995 qui, par voie jurisprudentielle, a reconnu aux collectivités territoriales l'intérêt local des actions de solidarité⁶⁷⁹.

En l'espèce, le conseil municipal de Villeneuve-d'Ascq avait décidé d'attribuer une bourse mensuelle pendant trois ans à deux étudiants, roumain et polonais, afin de leur permettre de préparer un doctorat en France et, par ce geste de solidarité, de participer à la formation de cadre de haut niveau dans les domaines scientifiques et technique qui faisait défaut à la Pologne qu'à la Roumanie. A cette occasion, le Conseil d'Etat français devait déterminer si la commune était compétente pour prendre une telle décision. Il lui revenait d'apprécier en l'espèce si un intérêt municipal justifiait l'intervention de ladite commune. Pour se prononcer en matière d'intérêt local, il réunit trois conditions pour admettre l'existence de l'intérêt municipal.

En premier lieu, l'intérêt communal est un intérêt public et le conseil municipal ne saurait, en effet, intervenir en vue de la satisfaction d'un intérêt purement privé, notamment en matière économique.

En second lieu, l'intervention de la commune doit répondre aux besoins directs de la population, ainsi, pour l'octroi des subventions, l'organisme concerné doit mener une action qui bénéficie aux habitants et enfin la commune doit conserver une neutralité qui exclut l'intervention dans un conflit collectif de travail ou dans un conflit politique national ou international. Le Conseil d'Etat français a relevé en l'espèce que les bourses accordées étaient destinées à des étudiants originaires de deux villes jumelées avec la commune et issus d'établissements universitaires entretenant eux-mêmes des relations de coopération avec l'université française qui accueillait ces étudiants.

⁶⁷⁷ CE, 23 octobre 1989, n°93331, 93847 et 93885 :Lebon. Note de Delphine Burriez.

⁶⁷⁸ T.A Paris, 28 octobre 1987, commissaire de la République de Seine-Saint-Denis, Rec.,p.489, .T.A.Paris, 16 décembre 1987, commissaire de La République de Seine-Saint- Denis, Gaz.pal.,1988.I.302, concl.G.Corouge

⁶⁷⁹ CE dans l'affaire dite « Villeneuve-d'Ascq » du 28 juillet 1995.

Enfin, la commune n'avait pas entendu intervenir dans un différend de caractère politique en favorisant l'accueil d'étudiants de deux Etats d'étrangers. Compte tenu de ces motifs, le Conseil d'Etat a considéré que la délibération contestée avait un caractère d'intérêt municipal et que, dès lors, le conseil communal était compétent, sur le fondement des dispositions combinées de l'article L.121-26 du code des communes et de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984, pour prendre une telle décision. Il ajoute d'ailleurs que les liens particuliers qui unissaient Villeneuve-d'Ascq et les villes étrangères à travers le jumelage et des relations interuniversitaires, les retombées positives éventuelles pour la commune et la circonstance que cette aide intervienne dans aucun conflit politique expliquent cette décision. Au regard de cet arrêt, nous pouvons dire que la détermination de l'intérêt local reste problématique. Nous avons constaté aussi que dans certaines conventions signées entre les collectivités maliennes et celles de l'étranger, étaient incluses des aides. Et à notre connaissance ces conventions n'ont pas fait l'objet de censure par le juge. Cependant à la fin des années 1990 et au début des années 2000, de nombreux arrêts qui censurent des actions de coopération décentralisée, ont été prononcées. Des jugements en illégalité ont été prononcés contre des projets sur des motifs qu'ils étaient dépourvus d'intérêt local (conseil général des Deux-Sèvres, contre deux projets, l'un d'aide à la construction d'une école au Mali, l'autre de soutien à des pompiers de Madagascar⁶⁸⁰) renvoyant à la définition de l'intérêt local.

Nous pouvons dire que la loi 2017-051⁶⁸¹ a permis de clore toutes les velléités de débat sur la notion d'intérêt local de ces coopérations et de tourner la page des diverses contestations. Car elle donne la possibilité aux acteurs infra-étatiques d'intervenir dans les relations internationales au nom de la solidarité.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Nous pouvons dire que la qualification des accords de coopération n'est pas chose aisée. Nous avons constaté que les accords relevant des acteurs étatiques sont assimilables aux traités et ceux qui sont signés par certaines personnes de l'administration centrale non investies du pouvoir d'engager relèvent des arrangements administratifs. Mais les accords provenant des acteurs infra-étatiques restent une question préoccupante compte tenu de la

⁶⁸⁰ Requête enregistrée au greffe de la cour le 26 janvier 2005, présentée pour le département des Deux-Sèvres, représenté par le président du conseil général, le département des Deux-Sèvres demande à la cour de censurer la décision du 18 novembre 2004 par laquelle le tribunal administratif de Poitiers a annulé la délibération du conseil général des Deux-Sèvres du 16 décembre 2003.

⁶⁸¹ Art 311 de la Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales.

position des acteurs dans leurs pays respectifs c'est-à-dire d'une part ils ne sont pas habilités à signer des accords internationaux selon les textes constitutionnels d'autre part ils ne le sont pas parce qu'ils ne sont pas des sujets du droit international. Nous avons tenté de les attribuer la nature administrative en se fondant sur les délibérations qui les autorisent à signer ces différentes conventions. En plus, les auteurs de ces accords ont obligation de respecter l'ordonnancement juridique sous peine de nullité de leurs accords.

CONCLUSION DU TITRE 2

Le développement de ce titre nous a permis de faire la classification des accords. Nous avons constaté que la conclusion des accords de coopération internationale relève de la compétence des acteurs étatiques, exceptionnellement des Etats fédérés et celle des accords de coopération décentralisée appartient aux acteurs infra-étatiques.

Nous avons remarqué aussi que les accords relevant des acteurs étatiques sont des traités et ceux qui sont signés par certaines personnes de l'administration centrale non investies du pouvoir d'engager l'Etat relèvent des arrangements administratifs. Ceux provenant des acteurs infra-étatiques relèvent substantiellement du droit administratif international.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

L'étude de cette première partie nous a permis d'observer les fondements de la compétence et ensuite la classification des accords établis entre les acteurs. Nous avons constaté que cette compétence a perturbé l'ordonnancement juridique malien en imposant une nouvelle approche juridique. Le développement des deux titres concernant le fondement et la classification a fait déceler des problèmes juridiques et d'ouvrir des propositions dans un but d'éclaircissement de l'ordonnancement juridique malien.

Cette coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger est fondée sur les fondements juridiques internes (constitutionnel, législatif et réglementaire) et internationaux (accords internationaux et droit communautaire africain et européen). Mais ces textes ne sont pas suffisants pour l'encadrement de cette nouvelle compétence. En plus, ces accords de coopération sont confrontés à un problème de qualification. Certaines doctrines les qualifient d'actes relevant du droit interne compte tenu de la nature des acteurs et le caractère d'approbation de ces accords par le représentant de l'Etat.

En somme, l'étude de cette première idée donne comme finalité les fondements d'un nouveau domaine de droit dénommée droit administratif local à caractère international. Mais il s'avère toujours que les règles de la coopération décentralisée sont en quête perpétuelle d'un domaine juridique (droit public ou privé). C'est ce qui explique d'ailleurs une mise en œuvre subtile (Deuxième partie).

DEUXIÈME PARTIE : DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

L'étude de cette partie permettra de découvrir les questions de mise en œuvre des conventions dans l'optique de construction et de propositions normatives. Selon Jean Christophe Lubac, cette démarche conduira à aborder le sujet parfois en s'écartant de la pure logique juridique, pour mieux revenir ensuite vers le droit⁶⁸². Dans cette optique le rôle des acteurs infra-étatiques et le contentieux des conventions occuperont une place déterminante dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Des interrogations nombreuses portent sur l'application de ces accords. Elles concernent tout d'abord le mode de financement des actions de coopération, les procédures de passation des marchés publics, les contraintes structurelles et des règles de contentieux régissant les conventions de coopération. Tous ces éléments affirment la complexité de ces accords.

Toutes ces interrogations peuvent être regroupées autour du caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution et le caractère imprécis au niveau du contentieux. Chacun de ces éléments répond à des questions substantielles, de développement et de fonctionnement de la coopération décentralisée. Si le principe de la mise en œuvre des conventions de coopération est l'affirmation de la bonne volonté des acteurs infra-étatiques mais ce principe peut être freiné soit volontairement ou involontairement. Donc il est évident de prévenir le risque juridique. Cela nous amène à développer dans un premier temps le caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution (Titre 1), et dans un second temps le caractère imprécis au niveau du contentieux (titre 2).

⁶⁸²LUBAC(Jean -Christophe), op, cit, p.275.

TITRE 1 : DU CARACTÈRE INSATISFAISANT AU NIVEAU DE L'EXECUTION

Le rôle des acteurs infra-étatiques de la coopération décentralisée ne peut être saisi que si la place des acteurs et les contraintes dans le fonctionnement de la coopération décentralisée sont traitées. Tout d'abord, il s'agit des questions de financement et les procédures de passation des marchés publics de la coopération décentralisée. Le financement occupe une place primordiale dans le processus de construction juridique de ce contrat administratif à caractère international. Les normes juridiques portant l'encadrement de la coopération décentralisée des collectivités territoriales constituent le préalable nécessaire à tout octroi de financement.

Ensuite, des interrogations portent sur les contraintes structurelles à savoir la problématique de la tutelle et la maîtrise d'ouvrage des acteurs infra-étatiques. Pour en savoir plus, nous aborderons dans un premier temps la place des acteurs en charge du développement de la coopération décentralisée (Chapitre 1), et dans un second temps les contraintes qui jalonnent le développement de la coopération décentralisée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1: DE LA PLACE DES ACTEURS EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION

La promotion de la coopération décentralisée dépend avant tout du consentement d'une multitude d'acteurs locaux, régionaux et nationaux évoluant de manière progressive en fonction des besoins de la coopération. Ces sujets locaux ou régionaux interviennent de manière plus ou moins directe avec un rôle qui peut être de conseil, de financier ou de contrôle. Pour atteindre notre objectif nous tenterons d'une part de dégager les prérogatives des acteurs infra-étatiques et ceux de l'étranger dans le cadre du financement des conventions de coopération décentralisée (Section 1) et d'autre part l'obligation des acteurs infra-étatiques de respecter le code des marchés publics en matière de passation des marchés publics provenant des conventions de coopération décentralisée (Section 2).

SECTION 1 : DU FINANCEMENT, VECTEUR DE LA PROMOTION DES PRÉROGATIVES DES ACTEURS

La complexité du paysage de la coopération décentralisée émane, moins de la fixation d'un cadre juridique par un Etat contraint d'encadrer l'action extérieure spontanée des collectivités

territoriales, mais davantage des éléments d'extranéités qui entourent ces relations de coopération⁶⁸³. Les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger se déroulent à ce type de coopération incontestablement imprégné de difficultés par la nécessité de concilier des règles de droit, des projets, des cultures, des méthodes et des pratiques. Le financement de la coopération suit cette logique de collaboration locale, nationale, internationale tournée vers un objectif unique : la réalisation d'une œuvre commune⁶⁸⁴.

L'étude du financement met en exergue des mises à disposition de fonds d'origine plurielle à savoir des collectivités territoriales, et de l'Etat qui attestent du caractère particulier des rapports de coopération⁶⁸⁵. Cette particularité complique le schéma du financement notamment lorsqu'il est question d'identifier les fonds mobilisables et les demandes de cofinancement par les acteurs infra-étatiques pour des opérations de coopération de contenu distinct et vers des collectivités territoriales étrangères de niveau de développement différent. Pour plus de précision de cet élément, nous tenterons de développer le rôle des acteurs principaux dans le cadre du financement des actions de coopération décentralisée (paragraphe 1) et les acteurs subsidiaires dans le cadre de la réalisation de ces actions (paragraphe 2).

Paragraphe 1: De l'implication des acteurs principaux dans le processus de financement de la coopération décentralisée

L'ambivalence du positionnement du financement se matérialise d'abord par l'existence d'une certaine symétrie entre l'évolution du concept de coopération décentralisée, de ses modes de financement et l'accroissement des compétences des collectivités territoriales en la matière⁶⁸⁶. Elle se traduit, ensuite, par une adaptation des moyens financiers aux particularités entourant les relations de coopération. L'identification des sources financières atteste de la recherche de convergence entre les acteurs de la coopération décentralisée à savoir les acteurs infra-étatiques (A) et les acteurs étatiques (B).

⁶⁸³ MONDOU (Christian) POTTEAU(Aymeric), L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives, Harmattan, Paris, 2007, p.155. CAMBRAI-DETREZ(Hélène), « Le financement de la coopération décentralisée », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, n°20,2007, p.1-5.

⁶⁸⁴ MONDOU(Christian) et POTTEAU(Aymeric), op, cit , p.155

⁶⁸⁵ MONDOU(Christian) et POTTEAU(Aymeric), op, cit ,p.155

⁶⁸⁶ MONDOU(Christian) et POTTEAU(Aymeric), op, cit , p.156

A- Des interventions financières des acteurs infra-étatiques

La compétence internationale locale n'a de raison d'être qu'à partir du moment où elle est assortie de moyens financiers qui conduisent à son plein exercice⁶⁸⁷. Les autorités décentralisées, conscientes qu'elles ne peuvent compter d'abord que sur leurs propres moyens. Cela nous amène à nous intéresser aux différents modes de financement (1) et au manque de lisibilité de ces financements (2).

1. Des modes de financement

Désormais, la coopération décentralisée ne s'inscrit simplement plus dans une déclaration d'intention mais obligatoirement dans une action puisque tout contrat de coopération devra définir « les actions envisagées »⁶⁸⁸. Cette notion implique la mise en œuvre d'une politique concrète, aux résultats souhaités. Et va donc contraindre implicitement les autorités décentralisées à définir au préalable une politique de coopération décentralisée afin de déterminer les actions envisagées à entreprendre. Elle doit en effet être assortie de prévisions de dépenses et d'une note de présentation des actions projetées, avant d'être soumise à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement⁶⁸⁹. A ce sujet, Eric Recoura Massaquant estime que toute action de coopération décentralisée ayant une incidence financière passe, comme il se doit, devant l'assemblée délibérante de la collectivité concernée⁶⁹⁰. Comme toute autre politique locale ou régionale, les projets de délibération ne peuvent pas être pris en catimini sur la base de fonds secrets, par un nombre restreint de représentation des citoyens. Pour Yves Gounin, les conventions de coopération doivent préciser les modalités des actions envisagées et mentionner le montant prévisionnel des engagements financiers⁶⁹¹.

Cela permet d'éclairer les autorités décentralisées avant qu'elles ne se prononcent sur les buts poursuivis, les enjeux de partenariat, et les éventuels bénéfices à entendre, puisque tous

⁶⁸⁷ CHICOT(Pierre-Yves)op, cit , p.220.

⁶⁸⁸ LUBAC(Jean-Christophe), « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, 2007, n°10-11,2064.

⁶⁸⁹ TULARD(Marie-José), « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.542.

⁶⁹⁰ RECOURA-MASSAQUANT (Eric), « La coopération décentralisée et international en pratique », La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales, 2013, n°30, 2213.

⁶⁹¹ GOUNIN(Yves), « Le cadre juridique de la coopération décentralisée », AJ Collectivités Territoriales, 2011, p.545.Confirmé par MONDOU(Christophe), « La Coopération décentralisée des collectivités territoriales d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, 2007,n°22, p.1-8.

les éléments du projet de partenariat, y compris les engagements financiers qu'il recouvre, doivent être portés au préalable à la connaissance des élus locaux. Ainsi, la décision de conclure la convention, qui résultera, le cas échéant, de la délibération de l'assemblée, sera prise en toute connaissance de cause et de façon plus formelle qu'au paravent⁶⁹².

Le financement de la coopération décentralisée est d'abord l'affaire du budget propre des collectivités territoriales⁶⁹³. Selon Jean Marc Pastor, la principale ressource de la coopération décentralisée provient des collectivités territoriales⁶⁹⁴. Classiquement, la notion de financement s'envisage sous l'angle des dépenses⁶⁹⁵ et des ressources⁶⁹⁶. La dépense d'un acteur infra-étatique emporte pour conséquence d'influer sur son champ de compétences c'est-à-dire d'augmenter ou de le minorer. Les dépenses publiques locales sont la manifestation financière de l'exercice des compétences des collectivités locales⁶⁹⁷. En ce qui concerne les ressources propres des collectivités territoriales, qu'elles soient fiscales ou tarifaires, sont essentielles pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales⁶⁹⁸.

Les ressources affectées par les acteurs infra-étatiques à leur coopération ont des assises variables. Elles prennent la forme, selon les cas soit le versement d'une subvention annuelle au comité de jumelage, soit une somme forfaitaire par habitant ou un pourcentage de ses

⁶⁹² TULARD(Marie-José), op, cit, p.542.

⁶⁹³ LAYE(Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2015, p.143

⁶⁹⁴ PASTOR(Jean-Marc), « Le financement des projets de coopération décentralisée », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.548.

⁶⁹⁵ Art 250 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales dispose que les charges des collectivités territoriales comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

⁶⁹⁶ Art 248 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales dispose que les ressources des collectivités se comprennent :

- Des ressources fiscales qui comprennent les impôts d'Etat transférés aux collectivités territoriales, les impôts et taxes locaux directs et les impôts et locaux indirects ;
- Des produits par nature (les produit d'exploitation, les produits financiers, les revenus du domaine et les redevances)
- Des ressources budgétaires qui sont constituées des dotations et subventions spéciales de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- Le produit des emprunts autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements ;
- Des dons et legs ;
- D'autres ressources notamment les subventions les subventions des partenaires.

⁶⁹⁷ TAILLEFAIT(Antony), « Budgets locaux », Jurisclasseur, fasc.127-10, 2014, p.37-38.

⁶⁹⁸ TAILLEFAIT(Antony), op, cit ,p.37-38.

ressources sur le budget de fonctionnement ou d'investissement⁶⁹⁹, soit la détermination d'un volume financier établi à partir des projets retenus, ou soit de frais généraux voire même des prestations en nature⁷⁰⁰.

Les dépenses de coopération décentralisée des collectivités territoriales ne sont pas toutes inscrites sur les mêmes lignes budgétaires⁷⁰¹. Ainsi des frais de logistique pour les missions ou l'accueil de responsables du Sud ou du Nord et le détachement de personnels ou de dons de matériel ne sont pas forcément inscrits à la ligne budgétaire de la coopération, mais pris sur le fonctionnement général de l'acteur infra-étatique. En somme, la dépense couvre l'ensemble du financement de l'opération de coopération.

Le débat sur le financement de la coopération décentralisée par les acteurs infra-étatiques révèle que ces derniers ne sont plus en mesure d'assumer seules le financement compte tenu du perfectionnement des projets qui tendent vers l'appui de la maîtrise d'ouvrage et de la technique de la gestion décentralisée urbaine et communale. D'ailleurs, les acteurs infra-étatiques maliens demandent avec déférence un renforcement des cofinancements étatiques et africains qui permettront d'assurer avec effectivité les opérations de coopération décentralisée.

Le financement présente un caractère fonctionnel attestant de la particularité de l'évolution du concept qui s'est d'abord matérialisé par l'exercice de la pratique avant de se pourvoir de règles juridiques qui lui soient propres⁷⁰². Le caractère fonctionnel fait recours à l'impact du financement sur l'évolution juridique de la coopération décentralisée à savoir l'admission de la légalité du fait coopératif et les effets des initiatives financières sur l'étude de la coopération décentralisée⁷⁰³. Bernard Dolez a, en ce sens, démontré⁷⁰⁴ que l'Etat ne pouvait consentir à un cofinancement sans avoir au préalable admis la légalité du rapport de coopération.

⁶⁹⁹ Ministère des affaires étrangères, DGCID, Guide de la coopération décentralisée, Echanges et perspectives et partenariats internationaux des collectivités territoriales, la documentation française, 2^{ème} édition, 2006, p.87

⁷⁰⁰ Rapport HUNAULT, la coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne, Assemblée Nationale, cité par C. MONDOU et A. POTTEAU, L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives, Harmattan, Paris, 2007, p.161

⁷⁰¹ LAYE(Pierre), op.cit., p.143

⁷⁰² MONDOU(Christian) et POTTEAU(Aymeric), op, cit , p.156

⁷⁰³ MONDOU(Christian) et POTTEAU(Aymeric), op, cit , p.156

⁷⁰⁴ DOLEZ (BERNARD), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA, 1995, p.940

Des dispositions législatives viennent alors conforter les relations internationales des acteurs infra-étatiques en précisant directement la capacité financière de ceux-ci dans un domaine spécifique et ce dans un souci de motivation de la coopération décentralisée et non de la réduction. La loi 96 constitue un des principaux instruments pour la réalisation de l'autonomie financière du District de Bamako et des communes qui le composent⁷⁰⁵. « Elle leur permet, à l'instar des autres collectivités territoriales, de pouvoir disposer de ressources propres pour leur fonctionnement et la réalisation des actions de développement⁷⁰⁶ ». Pour chaque niveau de collectivité territoriale, la loi prévoit deux types d'impôts et taxes. Il s'agit d'abord des impôts et taxes prévus par le code général des impôts et qui, recouverts sur leur territoire, sont transférés à son budget. Il s'agit ensuite des impôts et taxes qui peuvent, par délibération, être institués par les collectivités territoriales sur certaines matières⁷⁰⁷. De même, la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions, énumère les différents impôts et taxes des différents niveaux de collectivités territoriales⁷⁰⁸.

Pour les collectivités territoriales du Nord particulièrement celles de la France, les textes législatifs sont plus précis pour le financement des actions de coopération décentralisée. Nous pouvons citer à cet effet la loi Oudin, du 9 février 2005⁷⁰⁹ qui fixe le cadre budgétaire des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence et de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Les collectivités territoriales et plus généralement les établissements publics de coopération intercommunale auxquels ont été attribués ces

⁷⁰⁵ Loi n°96-058 du 04 novembre 1996 déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des communes qui le composent.

⁷⁰⁶ Voir : Interview réalisé à la Direction générale des collectivités territoriales, interview Dramane Guindo, Sous-directeur, Bamako, Janvier 2017.

⁷⁰⁷ KEITA(Amadou), FOMBA(Brahima), KEITA(Amagoin), Le parcours législatif de la réforme de décentralisation au Mali, éd Tombouctou,2017, p.30.

⁷⁰⁸ Art 3 de la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

⁷⁰⁹ Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, J.O du 10 février 2005, p.2202.

Article L. 1115-1-1 du CGCT : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions publiées prévues à l'article L.1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ».

compétences peuvent consacrer jusqu'à un pourcent de leur budget propre à ces services pour motiver leurs actions de coopération décentralisée⁷¹⁰.

Le financement peut se regarder, par ailleurs, comme un moyen d'encouragement de l'exercice de la coopération décentralisée⁷¹¹. L'acteur infra-étatique malien supporte le financement de ses actions en complémentarité avec l'apport financier de son partenaire de coopération. Les dépenses, en la matière, se répartissent sur plusieurs chapitres dans la section de fonctionnement et d'investissement selon leurs caractéristiques propres et sont soumises à cet égard aux règles budgétaires locales.

Parmi les dispositifs mis en œuvre, « l'aide de solidarité » reste très présente. Elle prend la forme d'envoi d'objets en nature, de médicaments, d'ouvrages scolaires... ou d'envoi d'argent pour la mise en place de banques de céréales villageoises, le financement de petites infrastructures : puits, blocs scolaires... Ses récipiendaires la qualifient de « coopération conteneur » ou l'évoquent sous le terme de « *toubab kado*⁷¹² ». Fondée sur une conception humanitaire, « cette coopération a pour objet de soulager les populations vivant dans la misère »⁷¹³. Il s'agit d'aider à l'amélioration des conditions de vie par l'aide ponctuelle. Aucun domaine n'est négligé.

Considérés comme un soutien au développement, les volumes financiers se mesurent par le financement et souvent la prise en charge d'équipements, comme par exemple la réalisation de points d'eau, l'amélioration de l'hydraulique villageoise. Dans le domaine de la santé et de l'éducation, les établissements sont particulièrement sollicités. Ils bénéficient de financements publics nationaux et multilatéraux, de la formation de leurs agents.

Certaines coopérations accentuent encore leur appui au développement en apportant leur concours à la mise en place et à la gestion de services publics fonctionnant sous l'autorité des collectivités locales. Nous pouvons citer en exemple le montant total de la subvention de la Région Rhône-Alpes en faveur de la coopération avec la Région de Tombouctou de 2004 à 2009 qui s'élève à 5.279.540.040 FCFA. Ce montant accordé à la coopération au Mali

⁷¹⁰ La collectivité territoriale prélève un centime additionnel sur le prix de l'eau et de l'assainissement, cité par Christophe.Mondou et Aymeric Potteau, op, cit, p.163

⁷¹¹ DOLEZ (BERNARD), « Coopération décentralisée, souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, thèse, université de Lille 2, 1993, p.50-56

⁷¹² « *Toubab kado* » Expression « bambara », c'est une langue maternelle qui permet de qualifier les donations des blancs.

⁷¹³ CITES UNIES FRANCE, *Dossier pays Mali*, mars 2009, p. 83.

(Tombouctou) est largement le plus important de l'APD de la Région Rhône-Alpes sur la même période ; soit 22,12% des 36.370.721 Euros le montant total de l'APD de 2004 à 2009⁷¹⁴.

Le financement est un instrument capital car il s suppose une maîtrise certaine du projet de coopération et constitue un véritable indicateur de l'ensemble des opérations de coopération. Il répond à un double objectif d'efficacité et de pertinence. Efficacité, parce qu'elle permet aux collectivités territoriales qui n'ont pas de ressources suffisantes de satisfaire les besoins socio-économiques de leurs communautés à la base. Pertinence, parce que les financements sont accordées seulement à certaines conditions⁷¹⁵. Mais ces financements manquent de lisibilité.

2. Du manque de lisibilité des ressources financières

La notion de libre administration des collectivités territoriales présuppose que l'acteur infra-étatique soit libre de décider de ses dépenses. Néanmoins, celui-ci reste restreint notamment par l'attribution de compétences dans le domaine d'intervention du projet de coopération, par le respect de l'intérêt local et enfin par le cadre des dépenses autorisée et interdite. En plus, la difficulté résulte de l'absence de possibilités d'identification des opérations financières effectuées dans le cadre de la coopération décentralisée. En effet, ce problème est irrégulièrement soulevé dans la mesure où il est impossible d'identifier et de globaliser dans un budget communal, conseil de cercle et conseil régional, par exemple, le montant des opérations financières.

Une entité infra-étatique ne peut correctement évaluer et apprécier le montant des sommes au titre de l'action de coopération décentralisée. Il n'existe pas aussi des bases de données pour l'identification des opérations de coopération décentralisée et leurs modes de financement. On constate en plus que l'action extérieure des entités infra-étatiques dans sa forme actuelle ne repose pas sur une stratégie suffisante. C'est pour cela, Marie Christine Roualt parle de la création d'un fonds commun⁷¹⁶ qui permettra de soutenir les différents types de coopération des acteurs infra-étatiques.

⁷¹⁴TRAORE (Dedeou), Rapport provisoire, Etude sur l'impact de la coopération décentralisée sur le développement des collectivités territoriales au Mali, PROMAN-ARP-CENAFOD, avril 2010, p. 23.

⁷¹⁵ Rapport d'évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne réalisé par CIEDEL/IFAC 2002.

⁷¹⁶ROUALT(Marie-Christine), « Panorama de droit public », Issu de petites affiches, 2016, n°143, p.7

En plus, le financement de la coopération décentralisée au Mali reste un circuit contrôlé par la collectivité territoriale partenaire. Nous pouvons citer trois observations à cet effet.

- Soit la collectivité territoriale étrangère choisit le maître d'œuvre qui exécutera les travaux, et les dépenses correspondantes sont exécutées par le trésorier payeur général étranger sur ordonnancement du responsable de l'exécutif étranger⁷¹⁷ ;
- Soit, elle fait un transfert des fonds vers un compte privé dans une banque locale au nom de l'acteur infra-étatique malien mais les engagements de dépenses et leur exécution sont réalisés par les responsables de la collectivité partenaire ou du comité de jumelage. Il n'y a pas de distinction entre l'ordonnateur des dépenses et celui qui les exécute qui porte atteinte au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.
- Soit enfin, elle fait un transfert sur le compte d'un tiers opérateur qui est très fréquent et ce dernier exécute les dépenses, y compris les dépenses qui portent sur des actions que le législateur national a transférées aux collectivités locales.

Dans aucun des trois cas précédents, l'acteur infra-étatique malien n'est pas en position de réelle maîtrise d'ouvrage. En dernier ressort, c'est la collectivité territoriale étrangère qui accorde ou non le financement. Ces modalités d'appui portent la marque de leur méfiance financière vis-à-vis des collectivités publiques nationales et locales maliennes. D'ailleurs, aucune de ces procédures ne répond non plus aux dispositifs de financement prévus par le droit positif malien. Cela s'explique par le fait que d'une part, les acteurs infra-étatiques maliens n'inscrivent pas dans leur budget les ressources dont elles disposent et d'autre part, ils ne sont pas en mesure de faire la prévision des charges de fonctionnement.

A cet égard, il est préconisé la création d'une ligne budgétaire spécifique « coopération décentralisée » qui permettrait une identification immédiate du financement⁷¹⁸ et une réactivité plus importante ou encore la formation de nouveaux opérateurs indépendants (bureau d'études, universités), le recours à des institutions ou à des procédures identiques à

⁷¹⁷ C'est le cas dans la coopération décentralisée Evry-Kayes, où toutes les actions sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. Les fonds sont versés au Trésor Public de Kayes dans un compte spécial fonctionnant sous la signature du maire et du Trésorier Payeur. Toutefois, les actions font l'objet de conventions opérationnelles qui étaient annuelles mais sont aujourd'hui triennales. Pour chaque convention, la mairie contribue sur ses ressources propres à hauteur de 10% du coût total de l'action. Les procédures de passation des marchés sont strictement respectées. Toutes les actions sont réalisées en étroite collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'Etat. Cité par Souleymane DE, op, cit . p.252-253.

⁷¹⁸Rapport Hunault, op, cit., Assemblée Nationale, p.15. Cité par CHRISTOPHE MONDOU et AYMERIC POTTEAU, op,cit p.187

celles des contrats plan Etat-Région⁷¹⁹.

En somme, la réalisation d'actions de coopération décentralisée, comme toute politique publique, nécessite une mobilisation de ressources financières, d'abord des ressources propres des collectivités territoriales, mais aussi pour alléger d'autant cette charge ou pour permettre de démultiplier les moyens d'action et donc les réalisations, par le recours à d'autres cofinancements⁷²⁰.

B- Des interventions financières des acteurs étatiques

Dès lors que l'acteur étatique accepte de financer une activité locale ou régionale, dont l'initiative ne relève pas de lui, c'est manifestement le signe de la reconnaissance de la légalité de l'action. En ce qui concerne la coopération décentralisée, on sait désormais qu'elle n'était donc pas en contradiction avec la politique étrangère des autorités centrales, et ne fait donc pas obstacle à l'exercice de la compétence internationale des acteurs infra-étatiques.

Ces incitations financières d'origine étatique, en faveur de la coopération décentralisée, prennent généralement la forme de versement de fonds au profit d'actions internationales⁷²¹. Ces pourvoyeurs de fonds au Mali sont le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, et le ministère de l'économie et des finances à travers des dotations ou des subventions⁷²² accordées aux collectivités territoriales(1). Dans une autre mesure, la contractualisation de l'action internationale publique⁷²³ à travers les contrats de plan Etat-Région peut être citée comme une illustration de cette méthode(2).

1. De l'intervention financière des services techniques déconcentrés de l'Etat

La loi déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales a prévu l'intervention des services centraux ou déconcentrés de l'Etat dans le développement local ou régional. Cette intervention se fait par le biais du principe de subvention ou dotation

⁷¹⁹ Les troisièmes assises de la coopération décentralisée, o, cit., La documentation française, 2003, p.473-474. Cité par CHRISTOPHE MONDOU et AYMERIC POTTEAU, op.cit. p.187.

⁷²⁰ LAYE(Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2015, p.143

⁷²¹ CHICOT (Pierre Yves), op, cit , p.232.

⁷²² BOUVIER(Michel), ESCLASSANE (Marie Christine), LASSALE (Jean -Pierre), Finances Publiques, 4^{ème} éd., LGDJ, 1998, p. 712.

⁷²³ CHICOT (Pierre-Yves), op, cit , p.220.

de l'Etat, à travers le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT⁷²⁴) et l'Agence nationale d'investissement aux collectivités territoriales (ANICT). Par subvention, on entend une aide financière généralement non remboursable versée par l'Etat ou une autre personne publique et destinée à couvrir une dépense de fonctionnement ou une dépense d'équipement⁷²⁵. Quant à la dotation, elle est définie comme un mode subsidiaire de compensation financière des transferts de compétences d'Etat⁷²⁶. Pour Antony Taillefait, la dotation générale de décentralisation est un mode subsidiaire de compensation financière des transferts de compétences d'Etat⁷²⁷. En plus, les communes n'ont pas bénéficié de transferts de fiscalité. La Dotation générale de décentralisation est donc le seul moyen de compensation des charges résultant des compétences transférées par l'Etat⁷²⁸. Ces deux notions sont séparément employés pour désigner les concours financiers de l'Etat⁷²⁹. En France, il convient de relever que les différentes dépenses occasionnées par une opération de coopération décentralisée sont le plus souvent réparties sur plusieurs chapitres à la fois d'investissement et de financement⁷³⁰: subventions, frais généraux, sans compter les prestations en nature fournies par une collectivité à l'occasion, par exemple, de la réception de ses partenaires étrangers.

De 2004 à 2010, le montant des ressources affectées à l'investissement à travers les droits de tirages s'élevait à plus de 118 milliards de FCFA, dont un peu plus de 8 milliards ont été financés sur le budget national soit 7,41%⁷³¹. Selon le Directeur national du budget Robert Diarra, l'évaluation des ressources réelles transférées aux collectivités a produit comme résultat de manière globale entre 2011 et 2013, environ 44,513 milliards de FCFA destinés aux dépenses d'investissement dans le budget de l'ANICT sur approbation par arrêté du

⁷²⁴ Le FNACT a été créé par la loi N°07-072 du 26 décembre 2007.

⁷²⁵ PERCEBOIS(Michel), ABEN(Jacques), EUZEBY(Alain), Dictionnaire de Finances publiques, Armand Colin, février 1995, p. 176.

⁷²⁶ TAILLEFAIT(Antony), « Dotation générale de décentralisation », fasc. 2350, JurisClasseur Collectivités territoriales, du 20 août 2010.

⁷²⁷ TAILLEFAIT(Antony), « La dotation générale de décentralisation », JurisClasseur Collectivités territoriales, fasc.2350,2018, p.1-78.

⁷²⁸ TAILLEFAIT(Antony), op,cit, p.1-78.

⁷²⁹ BOUVIER(Michel), ESCLASSAN (Marie Christine), LASSALE (Jean Pierre), Finances Publiques, 4^{ème} éd., LGDJ, 1998, p. 710.

⁷³⁰ Rapport de Michel Hunault, sur la coopération décentralisée et processus d'élargissement de l'Union européenne, p,15.

⁷³¹ Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Direction Nationale des Collectivités Territoriales, Communication à l'occasion de la revue développement institutionnel –décentralisation, mai 2010.

Ministre de l'Economie et des Finances⁷³².

Malgré la disponibilité de ces ressources, le décaissement de ces fonds étaient très difficiles compte tenu de lourdeur administrative et la mauvaise répartition des tâches entre les acteurs. Pour relever ce défi, un arrêté interministériel du 31 octobre 2005⁷³³ a été adopté pour permettre de simplifier le transfert des ressources destinées au financement des investissements des collectivités territoriales.

Pour la Dotation Générale de Décentralisation, elle a été longtemps inscrite au budget du ministère chargé des collectivités avant d'être déléguée⁷³⁴ aux régions pour être enfin mise à disposition des acteurs infra-étatiques. Mais ce mécanisme était très lourd pour le décaissement d'où son inscription dans le budget de chaque région au profit des collectivités depuis l'exercice budgétaire 2009⁷³⁵. Cette dotation de fonctionnement des collectivités territoriales qui était de 2 350 000 000 FCFA en 2000, a évolué progressivement avant de se stabiliser autour de 1 485 000 000 FCFA. Ainsi pour la période de 2000 à 2010, le montant de ces subventions s'élève à 16 680 824 000 FCFA⁷³⁶. Selon Michel Bouvier, Marie Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, les concours versés par l'Etat aux collectivités locales pour le financement de leurs dépenses de fonctionnement se répartissent en diverses dotations dont la plus importante est la dotation globale de fonctionnement.

Les ressources transférées aux collectivités en 2013 est de 147, 369 milliards de FCFA y compris le financement extérieur hors loi de finances, soit 12, 497 milliards au niveau de l'ANICT. Ces ressources transférées représentent en moyenne 9,5% du budget général. Elle est également chargée de garantir les prêts contractés par les collectivités territoriales pour le financement de leurs investissements⁷³⁷. A ce titre, elle doit inciter les acteurs infra-étatiques à développer la mobilisation de leurs ressources propres et à assurer la péréquation entre les

⁷³² Robert DIARRA, « Le financement des Collectivités Territoriales en lien avec l'augmentation de la part des ressources publiques passant par les Collectivités Territoriales », Communication sur les états généraux de la décentralisation du 21, 22, 23 octobre 2013. Cité par Souleymane DE, op, cit, p.231..

⁷³³ Ministère de l'Economie et des Finances et Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales : Instruction interministérielle N°0023 du 31 octobre 2005 portant modalités de gestion financière des ressources du FICT. Cité par Souleymane DE, op, ci., p..231

⁷³⁴ La délégation de crédit, dans ce contexte, est un jeu d'écriture consistant à annuler un crédit budgétaire initialement inscrit au niveau central et l'inscrire au niveau déconcentré, notamment régional pour y être exécuté. Cité par Souleymane DE, op, cit, p.232

⁷³⁵ Source : Direction des Finances et du matériel du ministère de l'administration territoriale et des Collectivités Locales, document budgétaire 2009..

⁷³⁶ Source : Direction des Finances et du matériel du ministère de l'administration territoriale et des Collectivités Locales, document budgétaire 2009.

⁷³⁷ Art. 2, Loi N°00-042 du juillet 2000 portant création de l'ANICT.

différents budgets des communes.

Il faut noter que les ressources mobilisées par l'ANICT auprès des PTF proviennent essentiellement de deux catégories de partenaires catégorisés en deux blocs en fonction du montant de leurs appuis à l'ANICT: les contributeurs principaux et les contributeurs secondaires. Les premiers sont les partenaires multilatéraux tels que l'UE à travers le Fonds Européen pour le Développement (FED), le système des Nations Unies via le PNUD et le FENUAP, la Banque Africaine pour le Développement (BAD) etc. Confirmé par Christophe Mondou et Aymeric Potteau, selon eux, les collectivités territoriales peuvent être soutenues par des financements internationaux⁷³⁸. Les seconds sont les partenaires bilatéraux. Il s'agit essentiellement de la France⁷³⁹, de l'Allemagne⁷⁴⁰, du Canada⁷⁴¹, des USA⁷⁴², des Pays Bas⁷⁴³, de la Belgique⁷⁴⁴, du Danemark, de la Suisse⁷⁴⁵, et du Luxembourg⁷⁴⁶ etc. Ces partenaires bilatéraux interviennent généralement par le biais des Agences de Développement ou de coopération.

En plus, l'Etat malien accorde aussi des exonérations fiscales et douanières aux collectivités territoriales partenaires des collectivités maliennes comme ce fut le cas des financements de la coopération entre la Région de Tombouctou et Région Rhône- Alpes. Cela constitue une contribution importante de l'Etat malien au cofinancement des actions de coopération décentralisée. Cette complémentarité recherchée entre coopération internationale des acteurs étatiques et coopération décentralisée des collectivités territoriales prend la forme de financements croisés. Depuis quatre ans, l'Etat malien a adopté un décret déterminant les modalités de l'élaboration, de mise en œuvre et de suivi évaluation du contrat plan Etat-Région ou District dont l'objectif est de contribuer au développement régional et local.

2. Contrat plan comme mode de financement de la coopération décentralisée

L'histoire des contrats de plan est à certains égards « exemplaire » : d'une part,

⁷³⁸ MONDOU(Christian) ,POTTEAU (Aymeric), op ,cit, p.190.

⁷³⁹ La France intervient dans le financement de la décentralisation par l'Agence Française de Développement (AFD).

⁷⁴⁰ L'Allemagne occupe le terrain grâce à la GTZ et la KFW.

⁷⁴¹ Le Canada intervient à travers l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI).

⁷⁴² Les USA utilisent l'Agence International de Développement International (USAID).

⁷⁴³ La Hollande dispose pour son appui au Mali de l'Agence Néerlandaise de coopération (SNV).

⁷⁴⁴ La Belgique apporte son appui à travers la Coopération Technique Belge (CTB).

⁷⁴⁵ La Suisse utilise son bureau de la Coopération Suisse.

⁷⁴⁶ Le Luxembourg intervient à travers Lux développement.

l'appellation de « contrat de plan » va connaître des variations puisque, en 2007, ces contrats deviennent des « contrats de projets » avant de revenir en 2014 contrats de plan⁷⁴⁷. En terme de définition, les contrats de plan Etat-Région peuvent être entendus comme des « accords conclus entre l'Etat et les régions dans le but d'articuler la planification régionale au plan de la nation, et l'intervention du Comité Interministériel à l'aménagement du Territoire dans leur processus de fabrication doit permettre notamment de s'assurer de la comptabilité entre, d'une part, les priorités retenues par chaque région, et d'autre part, les grandes options inscrites dans le plan de la nation après avoir été adopté par le parlement »⁷⁴⁸.

Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui leur est notifiée par le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, les gouverneurs de région établissent un programme indicatif annuel des activités locales. Ils organisent à cet effet, par l'intermédiaire des secrétaires généraux pour les affaires régionales, des concertations avec les collectivités territoriales intéressées, en liaison avec les préfets de cercle, afin de recenser les projets en cours d'élaboration. Cette concertation qui réunit les représentants des collectivités territoriales, est engagée avant la fin de l'année qui précède l'accord de cofinancement

Le cofinancement de la coopération décentralisée par les acteurs infra -étatiques s'individualisent dans les contrats plans⁷⁴⁹. Ce contrat plan est signé entre l'Etat et la Région ou le District de Bamako⁷⁵⁰ pendant une durée bien déterminée. On s'éloigne donc des contrats d'adhésion pour s'approcher de « contrats synallagmatiques à durée déterminée⁷⁵¹ ». Le contrat plan n'est plus perçu par les autorités du centre uniquement comme un « moyen d'exécution du plan national », mais comme un mode particulier de relations entre l'Etat et la Région⁷⁵² qui affaiblit la centralisation administrative.

L'autorité des engagements souscrits par l'Etat et les Régions ou District de Bamako, dans un cadre normatif clair, attribue une valeur juridique à ce mode contractuel. Etant donné que les contrats sont créateurs d'obligations mais aussi de droits, les conventions passées entre l'Etat et Région ou District de Bamako octroient aux collectivités territoriales une

⁷⁴⁷ PONTIER(Jean-Marie), « La contractualisation et libre administration », RFDA, 2018, p.201.

⁷⁴⁸ MOREAU(J), « Les contrats de plan Etat-Région, Technique nouvelle d'aménagement du territoire »? AJDA, 1989, p.737.

⁷⁴⁹ MONDOU(Christian), POTTEAU(Aymeric), op ,cit, p.166.

⁷⁵⁰ Art 4 du décret n°2014-0644/P-RM du 21 AOUT 2014 déterminant les modalités d'Elaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du contrat plan Etat-Région ou District.

⁷⁵¹ MOREAU (V J), op.cit. p.739 et s. Pouvoirs Locaux, n°41II/1999, p.31.

⁷⁵² PONTIER (Jean- Marie), « Les contrats plan ETAT –Région et l'aménagement du territoire », AJDA, 1989, p.743.

légitimité complémentaire dans l'action. Par ailleurs, le procédé contractuel peut offrir, et c'est le cas de la coopération décentralisée, une reconnaissance juridique encore plus affirmée⁷⁵³.

Enfin, il convient d'insister sur la précision du législateur qui entend de contrat plan Etat-Région comme un moyen pour les acteurs infra-étatiques de mettre en œuvre leurs compétences. On peut penser que l'intégration de la coopération régionale dans les contrats plans apparaît comme la traduction de la reconnaissance d'une compétence partagée entre l'Etat et les régions dans le domaine de la compétence internationale⁷⁵⁴. Les nouveaux objectifs attestent de la nécessité de revoir du cofinancement de la coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques sous l'angle des fonds disponibles, de leurs facilités d'accès et enfin de l'adaptation des montants à la véritable valeur des projets et des programmes.

Les motivations étatiques de soutenir des actions de coopération décentralisée frappent d'obsolescence le débat sur sa légitimité, ou la licéité, tout en fragilisant les manifestations relatives à l'exercice de la compétence internationale locale ou régionale. Même si le juge de l'administration refuse de connaître les raisons politiques des actions la coopération décentralisée, son caractère d'investissement reste dépourvu d'une simple dimension administrative.

C'est certainement aussi pour cette raison que depuis plus de deux décennies, l'Etat malien consent des efforts pour pourvoir à son financement. A la déclaration de la politique générale du Premier ministre, chef du gouvernement, de mai 2015, le gouvernement entend s'attacher à « accroître le financement de la décentralisation selon un mécanisme de transfert de 30% des recettes fiscales de l'Etat aux collectivités territoriales à l'horizon 2018⁷⁵⁵ ».

En effet, les acteurs infra-étatiques maliens ne peuvent être financées entièrement par le biais de leur fiscalité locale. Bien que les collectivités territoriales aient accès à diverses sources de financement, les transferts opérés par l'Etat constituent une ressource régulière indispensable. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale trouvent normal, voire nécessaire que l'Etat et par là, le contribuable national, participent au financement de la vie locale dans son ensemble sans que l'on y voit une manifestation d'un

⁷⁵³ CHICOT (Pierre Yves), op .cit.p.240.

⁷⁵⁴ CHICOT (Pierre Yves), op .cit.p.240

⁷⁵⁵ KEITA(Amagoin), FOMBA(Brahima), Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali, éd Tombouctou, 2017, p.67.

quelconque dirigisme⁷⁵⁶. Paul Yatta ne dit-il pas le contraire parce que pour lui aussi, l'intervention de l'Etat dans le budget des collectivités territoriales est justifiée par l'exercice des missions d'état civil, de police etc. au nom de l'Etat⁷⁵⁷. En fin le recours au cofinancement permet aux collectivités territoriales de donner à leurs projets une impulsion décisive en provoquant l'effet de levier que permet la participation financière de l'Etat⁷⁵⁸. Les acteurs étatiques et infra-étatiques sont des pourvoyeurs de fonds de coopération mais d'autres acteurs concourent aussi à ces acteurs principaux

Paragraphe 2 : De l'implication des acteurs subsidiaires dans la mise en œuvre

La coopération décentralisée n'est pas seulement l'affaire des acteurs infra-étatiques. Selon Helène Cambrai Detrez, une place prépondérante est accordée aux acteurs non étatiques de la coopération décentralisée telles que les Organisations non gouvernementales (ONG), les associations, (A) et les migrants(B).

A- Des acteurs non étatiques

Ils sont essentiellement composés d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'association (1) et le comité de jumelage (2).

1. De l'intervention des organisations non gouvernementales

Les financements consentis aux O.N. G du sud par des partenaires étatiques n'étaient pas perçus comme intégrant du champ de la coopération décentralisée, mieux, cette pratique a été à l'origine des conflits entre les acteurs publics et la société civile tant dans les pays donateurs du Nord que ceux bénéficiaires du Sud⁷⁵⁹. En effet, les acteurs étatiques du sud voyaient d'un mauvais œil que des associations avec des leaders à peine alphabétisés ou de simples O.N.G nationales puissent disposer à la fois des moyens financiers importants et logistiques de qualité sans pour autant avoir une obligation de rendre compte à l'Etat. Au Nord, les citoyens

⁷⁵⁶ BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie Christine), LASSALE (Jean Pierre), Finances publiques, manuel, 2^{ème} éd., LGDJ, 1995, p. 647.

⁷⁵⁷ François Paul YATTA, « La gouvernance financière locale, Partenariat pour le Développement Municipal », (PDM), voir site <http://www.pdm-net-org>, page consultée le lundi 23 décembre 2013.

⁷⁵⁸ Rapport de Michel Hunault, sur la coopération décentralisée et processus d'élargissement de l'Union européenne, p.15.

⁷⁵⁹ DIAGNE(Mayacine), op, cit , p.196.

voulaient savoir comment étaient utilisées leurs contributions dans le cadre de la coopération décentralisée.

C'est en 1992, que la généralisation et l'approfondissement des politiques de décentralisation au Mali, que le débat a pu être mieux posé. Les compétences consenties aux acteurs infra-étatiques et la place faite à la société civile et aux O.N.G ont dominé le terrain. Par exemple dans le cadre d'une coopération multilatérale et bilatérale, on admet mieux des liens de coopération avec l'Etat mais aussi au bénéfice exclusif des collectivités territoriales ou d'acteurs non étatiques⁷⁶⁰.

L'une des ambitions de la coopération décentralisée est de rapprocher la coopération aux citoyens⁷⁶¹: faire en sorte que l'acte de coopération ne reste pas l'apanage de quelques organisations nationales spécialisées, pour la plupart inconnues de public et œuvrant dans un cadre d'objectifs tout aussi peu connus, faire en sorte que chacun puisse en comprendre les enjeux et le sens en le situant au niveau local ; donner à tous à l'échelle d'un territoire la possibilité d'y participer.

Dans le même ordre d'idées, l'une des ambitions du développement social est aussi de promouvoir la participation de l'ensemble des milieux associatifs, professionnels, privés et publics à l'effort de développement local et régional. L'enjeu est notamment de structurer et renforcer les compétences des acteurs et d'organiser leur concertation avec les élus, les techniciens, voire les entreprises, au bénéfice de la collectivité⁷⁶². Au-delà de la collectivité territoriale, quels sont les acteurs associatifs et professionnels actuellement mobilisés dans le cadre de la coopération décentralisée ?

L'association est une personne morale de droit privé, à but non lucratif. Elle est régie par la loi n° 04-038 du 5 août 2004 relative aux associations, le décret n° 05-223/P-RM du 11 mai 2005 fixant les modalités d'intervention, de contrôle et de sanction des associations signataires d'accord-cadre avec l'Etat et le décret n° 05-271/P-RM du 15 juin 2005 relatif à la commission nationale d'évaluation des activités des associations signataires d'accord-cadre

⁷⁶⁰ ON estime à 300 milliards de francs CFA le financement qui découle de la coopération par an. Cité par Mayacine Diagne, op, cit, p.196

⁷⁶¹ ALLOU(Serge), LORETO (PHILIPPE DI), coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique, GET, 2000, p.34.

⁷⁶² ALLOU(Serge), LORETO (Philippe Di), op, cit,p.34

avec l'Etat.⁷⁶³ Elle se constitue librement par le groupement de ceux qui ont un but commun. L'association suppose, selon ce texte, la réunion de trois éléments constitutifs : des apports de connaissances ou d'activité, la permanence du groupement et un but autre que le partage des bénéfices⁷⁶⁴.

L'association est une structure utilisée de manière fréquente en matière de coopération décentralisée. C'est un organe qui favorise le dialogue entre les collectivités territoriales ou prépare un projet de coopération. Ce sont les collectivités territoriales qui ont tendance à recourir le plus souvent à cet instrument. Cette préférence est dictée par sa souplesse à mener à bien les activités de coopération sans que l'établissement d'un lien entre lui et la collectivité locale soit une obligation. Le recours à cette formule concerne les cas de coopérations décentralisées dirigées vers de petites et moyennes communes maliennes⁷⁶⁵.

L'association permet de maintenir une coopération plus active et développe des thèmes qui dépassent le niveau communal et auxquels ne peut satisfaire chaque coopération prise isolément. C'est le cas d'Essonne Sahel et de Corens qui sont des associations de collectivités françaises et qui ont chacune un jumelage avec une collectivité ou un village des cercles de Diéma et Nioro du Sahel⁷⁶⁶. Chaque « couple » de partenaires définit en toute autonomie

⁷⁶³ Les associations culturelles et congrégations sont régies par un texte spécifique, l'ordonnance n° 59.42/PCG du 28 mars 1959.

⁷⁶⁴ Article 1 de la loi du 1er juillet 1901 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations »

⁷⁶⁵ Ce type de dispositif a des traits caractéristiques. D'abord, les relations entre l'association et la collectivité malienne ont précédé les relations entre les collectivités. C'est l'association qui a suscité la coopération décentralisée et la signature d'un partenariat. Ensuite, l'association conserve un poids prépondérant dans la préparation des dossiers. Elle participe aux choix des actions envisagées, arrête les modalités d'appui avant qu'elles ne soient soumises pour approbation à une commission qui réunit des élus français et des représentants de l'association. Enfin, le renforcement institutionnel de la collectivité malienne est postulé secondaire par rapport aux appuis pour le développement. Cité par Souleymane, op, cit, p.168-169.

⁷⁶⁶ Quant au cercle lui-même les actions de coopération décentralisée ont commencé par la signature d'une convention de jumelage en octobre 1985 entre ce cercle et la ville de Montreuil en France au regard de l'importance de la communauté des ressortissants de Yélimané dans cette ville. Les actions étaient réalisées d'une façon spontanée jusqu'en 1990 où un accord de coopération de trois (3) a été signé après un bilan des actions réalisées. A la suite de cet accord, un programme en deux phases a été mis en œuvre par l'ONG française GRDR pour la période 1990-1996 en lien avec l'Association pour le Développement du Cercle de Yélimané en France (ADECYF) regroupant les ressortissants à Montreuil. Après les actions du GRDR, une équipe malienne a pris le relais au titre d'opérateur de mise en œuvre de la coopération de 1997 à 2004 en relation avec l'OMRIB (Organisation pour la Réalisation des Initiatives à la Base). Depuis 2005, un vaste programme de développement du cercle a été conçu et a donné naissance au PADDY (Programme d'Appui au Développement Durable du cercle de Yélimané) en 2005. Pour l'exécution de ce programme le CLJ (Comité Local du Jumelage) est

l'objet de ses relations et ses modalités de fonctionnement. Le regroupement Essonne Sahel/Corens prend en charge des domaines de coopération que le niveau communal ne peut assumer, notamment la formation des élus et les actions d'intercommunalité. L'interlocuteur de l'Essonne Sahel/Corens au Mali est l'Association des municipalités de chacun des deux cercles. Ce niveau de concertation et d'actions, complément des « partenariats de base », a facilité l'émergence d'une compétence technique malienne d'appui aux communes dans une zone où il n'en existait pas⁷⁶⁷.

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui reconnues comme des acteurs à part entière de la coopération internationale⁷⁶⁸. Elles multiplient leurs partenaires, intègrent des réseaux, coordonnent leurs actions avec celles d'autres acteurs, etc. Ces ouvertures leur permettent d'accroître leurs capacités d'intervention, mais dans le même temps, leur imposent plus de rigueur et de contraintes dans la conduite des projets et dans le choix de leurs partenaires.

Les associations culturelles, sportives, d'éducation populaire, la direction du jumelage etc., sont des partenaires privilégiés des collectivités territoriales. Les acteurs infra-étatiques se tournent aussi vers les associations de solidarité implantées localement mais aussi vers les organisations nationales ou leurs antennes. Elles peuvent simplement choisir de soutenir les activités de coopération des associations, elle leur alloue alors un financement pour un projet donné⁷⁶⁹. Dans d'autres cas, l'acteur infra-étatique et l'association sont partenaires car l'association est désignée souvent comme maître d'œuvre de projet.

En 2004, un vaste programme de développement du cercle (Yélimané au Mali) a été

l'instance de décision et l'opérateur de mise en œuvre est l'Agence de Développement Durable du Cercle de Yélimané (ADDY). Cité par Souleymane De , op, cit , p.168-169.

⁷⁶⁷ Il faut noter que l'ONG KARED dans ce rapprochement a bénéficié d'un accompagnement de l'Essonne Sahel/Corens pour l'amélioration de son niveau de compétence. Le renforcement de sa capacité lui a valu pendant un temps, le statut de CCC pour les cercles de Diéma et de Nioro (les CCC ayant fait l'objet d'une suppression par l'Etat) et celui dorénavant de maître d'œuvre pour des actions de coopération. A ce qui précède, pourra s'ajouter le rôle très important des associations de migrants dans la mesure où celles-ci ont pendant un certain temps été les interlocuteurs des collectivités françaises et des comités de jumelages qu'ils ont contribués à créer dans la région de Kayes par exemple. Aujourd'hui, les collectivités françaises ont créé des services ou des associations autonomes qui sont les interlocuteurs des responsables maliens, élus locaux ou membres des comités de jumelage. En s'engageant plus directement dans la coopération, les collectivités françaises en partenariat avec des communes ou des villages maliens, ont déplacé le rôle des associations de migrants. Ces derniers continuent de participer activement à la coopération décentralisée essentiellement en tant qu'animateurs de réseaux d'informations et de relais des collectivités maliennes mais non plus en tant que porteurs de ses actions. Cité par Souleymane De, op, cit ,p.169 -170.

⁷⁶⁸ IRIS BOINVILLIERS, Coopération décentralisée : acteurs, pratiques, procédures, éd du GRET, p.38.

⁷⁶⁹ BOINVILLIERS(Iris), op, cit,p.38.

conçu et a donné naissance à l'ADDY (Agence de Développement Durable du cercle de Yélimané). Les actions de cette association sont menées en étroite collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'Etat. Les actions réalisées par l'ADDY⁷⁷⁰ portent sur les domaines suivants : l'éducation, la santé, l'hydraulique, l'assainissement, la micro finance, la promotion des femmes et la formation en décentralisation.

A Tombouctou, le programme d'appui au développement local de Tombouctou (PADL) est le fruit de la coopération décentralisée entre la Région Rhône-Alpes et la région de Tombouctou démarré en octobre 1998 sur cofinancement du Conseil Régional Rhône-Alpes et de l'agence française de Alpes qui est jusqu'à ce jour le principal partenaire financier de ce projet qui appuie aujourd'hui toutes les 58 collectivités territoriales de la région de Tombouctou⁷⁷¹.

L'agence française de développement (AFD) concourt aussi avec son centre d'études financières, économiques bancaires (CEFEB), créée en 1963 et installée à Marseille, au perfectionnement des cadres du Sud comme du Nord par la mise en œuvre de formations techniques en particulier dans les domaines économique, financier et bancaire. En plus, les Cités unies France (CUF) accompagnent les collectivités territoriales qui ont placé la coopération décentralisée dans leur politique globale⁷⁷². Elle met régulièrement en œuvre des « journées de la coopération décentralisée » qui traitent de façon approfondie des thèmes spécifiques en relation avec cette politique publique. Le CUF met en œuvre toute une série d'actions de formation en lien avec l'action internationale des collectivités locales, notamment sur l'accès aux financements européens.

Quoi qu'il en soit, aux financements directs des acteurs infra-étatiques s'ajoutent les financements indirects portés par les ONG. Au fil du temps, ces relations financières donnent lieu à une convention directe entre les acteurs infra-étatiques maliens et les acteurs infra-étatiques étrangers. L'initiative de cette formalisation vient de la collectivité étrangère⁷⁷³ ou de l'ONG.

La montée en puissance d'une approche territoriale dans le financement de la coopération

⁷⁷⁰ Source : Conseil de cercle de Yélimané, CF. annexe : Actions réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée dans le cercle de Yélimané.

⁷⁷¹ Direction Nationale des Collectivités territoriales, division coopération (CF, annexe : le PADL Tombouctou et l'appui au développement local de 1998 à 2009.

⁷⁷² LAYE(Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, 2015, p.51.

⁷⁷³ L'exemple, de la Région Rhône-Alpes à la suite des appuis apportés au Comité de jumelage de Léré.

décentralisée rend nécessaire la concertation entre acteurs infra-étatiques et ONG intervenant sur un même territoire, pour une meilleure coordination et plus d'efficacité des actions entreprises. La place de l'ONG est alors établie comme maître d'œuvre de la coopération décentralisée. Dans certains cas, principalement dans la région de Kayes, l'ONG continue de mener ses propres programmes hors de la convention de coopération.

L'association reste quand même un organe contrôlé, car le ministre chargé de l'administration territoriale exerce un droit de contrôle sur le fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique, notamment au point de vue financier⁷⁷⁴ et elles sont soumises aux vérifications financières, administratives et au contrôle de la section des comptes de la Cour Suprême⁷⁷⁵. Parallèlement aux organisations non gouvernementales, le comité de jumelage intervient fréquemment dans le processus d'exécution des conventions de coopération décentralisée.

2. Du comité de jumelage

Le jumelage est une action communale qui doit être décidée par l'exécutif communal et se trouve de fait placée sous la responsabilité du Conseil communal. Pour le comité de jumelage, il a vocation d'assurer la participation de la société civile de la commune à la vie du jumelage.

La pratique du jumelage pendant longtemps a été minimisée par les pouvoirs publics et présentée comme une sorte de folklore permettant simplement l'organisation de voyages entre villes jumelées⁷⁷⁶. Mais force est de constater que la coopération décentralisée s'appuie toujours sur le comité de jumelage pour la mise en œuvre de ces actions. D'ailleurs, ce comité de jumelage a vu le jour avant la création officielle des collectivités territoriales au Mali⁷⁷⁷.

Ce comité de jumelage existe dans toutes les collectivités territoriales engagées dans une action de coopération décentralisée, sauf à Bamako. C'est un organe composé de représentants du ou des villages les plus concernés par les actions de coopération décentralisée. Il est chargé de la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Il devient

⁷⁷⁴ Art. 22, de la Loi n° 04-038 du 5 août 2004 relative aux associations au Mali.

⁷⁷⁵ Art. 23, de la Loi n° 04-038 du 5 août 2004 relative aux associations au Mali.

⁷⁷⁶ BARELLA(Xavier), op. cit., p.1580.Cité par . Cité par Souleymane DE, op.cit., p.167-168 .

⁷⁷⁷ Loi n°99-035 du 10 Août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions.

alors un interlocuteur de premier rang pour les acteurs infra-étatiques. Il est chargé de coordonner les actions de coopération à la fois humanitaire et de développement. Le renforcement de ses liens avec les acteurs étatiques partenaires est nécessaire, dans le but d'éviter qu'un jour les deux acteurs cessent de s'écouter. Il est connu comme étant l'organe qui anime et gère la coopération entre collectivités territoriales. Il peut souvent intervenir sans demander l'avis du conseil communal pour réaliser certaines actions même si ses responsables sont à la fois membres du comité et membres du bureau communal, ce qui est le contraire du schéma français⁷⁷⁸. Par ailleurs, la collectivité n'a pas intérêt à toujours s'opposer à son comité dans la mesure où la coopération décentralisée constitue un moyen de renflouement des caisses⁷⁷⁹.

En somme, les organisations non gouvernementales jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la coopération décentralisée. A cet effet, il est souhaitable que les autorités décentralisées travaillent davantage avec ces instruments afin d'offrir à leur coopération un nouveau souffle. Cet instrument de coopération décentralisée est aussi secouru par l'intervention des migrants.

B- Des migrants dans le dispositif de la coopération décentralisée

La migration est un déplacement d'une personne entre un lieu d'origine (ou lieu de départ) et un lieu de destination (ou lieu d'arrivée). On distingue les migrations définitives qui entraînent un changement de résidence et les migrations temporaires qui sont des déplacements momentanés, d'une durée plus ou moins longue, occasionnés par le travail, le tourisme ou des raisons personnelles, mais qui n'entraînent pas de changement définitif de

⁷⁷⁸ Il apparaît dans les recherches que seulement dans la première région, de telles pratiques sont révolues. Les deux structures (le comité de jumelage et le bureau communal) sont les plus différenciées. Contrairement à ce qui se passe en France, dans une très grande majorité de cas au Mali, la présidence des comités de jumelage est assurée par le maire en personne à défaut, par un de ses proches collaborateurs du bureau de la collectivité territoriale. Souvent même, les bureaux de la collectivité et du comité de jumelage sont identiques. Cité par Soulemane DE, op,cit, p.167-168 .

⁷⁷⁹ Tant en France qu'au Mali, dans les cas, peu nombreux, où des tensions existent entre ces deux instances, la dynamique de coopération est très affaiblie. Même si elles s'avèrent rares, les tensions existent et compromettent la finalité de la coopération décentralisée. Les exemples ne manquent pas. A *Konna*, collectivité jumelle de *Pacé*, le comité de jumelage, composé principalement de personnalités du bourg, s'oppose à la municipalité, dirigée par un jeune maire ce qui a des effets dévastateurs sur la vie de la coopération. Les difficiles relations entre la municipalité de Gao et son comité de jumelage sont un autre exemple de tension qui assèche la coopération. Ce contexte conduit la ville de Thionville à repenser sa coopération avec le chef-lieu de la VIIe région du Mali et à l'étendre en direction d'autres zones. . Cité par Souleymane DE, op.cit., p.167-168 .

résidence⁷⁸⁰.

Quelques que soient les époques considérées, l'impact des migrations a toujours été important dans les économies des pays de départ (à travers les transferts d'argent envoyé par les immigrés) et d'accueil (à travers le travail de migrants). Les raisons de cet exode sont multiples. En Afrique, en Amérique du Sud et en Asie, la dictature a plongé de nombreux Etats dans des crises successives et, dans certains pays, les intellectuels qui ne partageaient pas les mêmes idées politiques du gouvernement étaient poursuivis. Pour ne pas se pervertir mais également pour ne pas avoir un salaire insignifiant que les régimes dictatoriaux leur accordaient, plusieurs professeurs d'université, chercheurs, ingénieurs, médecins etc. ont décidé de rester dans les pays où ils ont étudié qui pouvaient mettre en valeur leur savoir-faire.

Mais il est à noter que dans certains pays du tiers monde, les transferts de fonds dépassent largement les sommes de l'aide au développement venant des pays riches⁷⁸¹. C'est le cas du Mali où une bonne partie de sa communauté voit son développement économique dépendant des transferts d'argent envoyés par la diaspora. Par exemple en France, elle abrite en effet près de 400 000 migrants maliens qui sont, pour la plupart, issus de la région de Kayes, à l'ouest du pays⁷⁸². L'économie de cette région pauvre est fortement dépendante des transferts de fonds issus des migrants et sa dynamique de développement repose, en grande partie, sur des associations de ressortissants installés en France, en étroite relation avec des associations de développement villageoises correspondantes⁷⁸³. Les pays d'accueils

⁷⁸⁰FWELEY DIANGITUKWA(FWELEY), Migrations internationales, Co-développement et coopération décentralise, Harmattan, 2008, p.119.

⁷⁸¹FWELEY DIANGITUKWA(FWELEY), op,cit, p.174.

⁷⁸² Les origines de cette migration sont essentiellement d'ordre économique, culturel, et surtout la recherche de bien-être social, professionnel, intellectuel ou culturel. Cette migration concerne toutes les couches socioprofessionnelles avec une forte proportion de jeunes de plus en plus obstinés par le mirage occidental ou américain et la volonté de réussir et tout de suite. Parmi ces migrants figurent de nombreux jeunes diplômés qui, faute de travail au pays, décident de partir sous d'autres cieux. En revanche, le phénomène contraire existe et est de plus en plus perceptible. Des jeunes maliens issus de l'immigration, formés en France décident de revenir au pays proposer leur compétence.

⁷⁸³Nous rappelons notre exemple de coopération entre les villes TREMBLAY et VILLEPINTE en France et la commune rurale de FATAO au Mali. Une action de solidarité vise le lancement d'une dynamique avec Fatao autour de l'aide médicale pour développer ensuite une coopération décentralisée dans d'autres domaines (eau, éducation). Pour les habitants de Fatao, la coopération a permis entre autres de faciliter le transport rapide et sécurisé des malades des hameaux vers un centre de santé de référence. En plus, elle a contribué à réduire la mortalité des femmes enceintes lors de l'accouchement et faire découvrir le pays et sa diversité culturelle etc. Pour les deux villes françaises, la coopération offre un cadre à la solidarité et à l'entente entre les peuples. Elle permet également l'atteinte de l'objectif de développement et d'autonomie des habitants de

bénéficient beaucoup de leur contribution. Ils deviennent donc vite des contribuables nets et ont un rôle positif dans le financement des services publics⁷⁸⁴.

Il existe, par ailleurs, au sein de la diaspora malienne, des personnes formées qui souhaitent mettre leurs compétences au service de leur pays d'origine. L'idée sous-tendue par la politique de Co-développement est de mieux valoriser l'apport des migrants, comme moteur de transformation sociale et financière de projets, pour le développement du Mali, en synergie avec les actions de coopération « classique » conduites par le ministère des affaires étrangères, les collectivités territoriales et les ONG⁷⁸⁵. Selon les estimations, les flux financiers que la diaspora malienne draine vers le pays est d'environ 300 milliards de FCFA par an, soit 80% de l'Aide Publique au Développement et 11% du Produit National Brut⁷⁸⁶.

Les ressources provenant des migrants qui ne transitent pas par le gouvernement sont directement investies dans les collectivités territoriales. Elles servent généralement à la réalisation d'infrastructures socio-économiques de base. La migration reste donc un enjeu économique et politique important pour l'Etat malien.

Sur le plan économique, des projets et initiatives de plus en plus importants se réalisent avec leurs appuis⁷⁸⁷. S'agissant du plan politique, les enjeux ne sont pas moindres. En effet qu'il s'agisse de chantiers de développement ou de prises de décisions, notamment politiques, leurs avis sont toujours pris en compte. A la différence des autres partenaires, ces migrants et ressortissants des collectivités territoriales ne demandent généralement aucune contrepartie, ni en espèce, ni en nature aux populations bénéficiaires pour la réalisation des projets.

En somme, nous pouvons dire que le financement reste la colonne vertébrale de la coopération décentralisée. Il est effectué non seulement par les acteurs infra-étatiques mais aussi par les acteurs étatiques. Il est à noter que la mise œuvre de la coopération décentralisée

Fatao. Fondée sur des valeurs de solidarité et de justice, la coopération décentralisée TREMBLAY-VILLEPINTE et FATAO apporte un soutien aux associations de migrants et de coopération internationale et enfin affiche une réelle volonté municipale de développer la coopération décentralisée. Cité par Souleymane De, op, cit . p .170.

⁷⁸⁴ <http://www.fco.gov.uk/files/Immigration-integration>;

⁷⁸⁵ Un autre exemple qu'on peut citer est l'Association « GuidimakanJigui », qui regroupe 35 000 immigrés maliens dans la banlieue parisienne de Seine-Saint-Denis. Créée depuis 1989, elle contribue à l'intégration des migrants en France et aide à la réalisation des projets de santé, d'écoles, et d'eau potable dans leur région d'origine à Kayes. Cité par Souleymane De, op, cit p.169-170 .

⁷⁸⁶ Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Feuille de Route pour l'élaboration de la Politique Nationale de Migration, février 2011, p.6.

⁷⁸⁷ Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Feuille de Route pour l'élaboration de la Politique Nationale de Migration, février 2011, p.6.

fait intervenir d'autres acteurs à savoir les associations ou ONG, le comité de jumelage, et les migrants. Mais pour la réalisation des actions de coopération décentralisée, les acteurs infra-étatiques ont l'obligation de respecter les règles portant passation des marchés publics que nous tenterons de développer dans les lignes à suivre.

SECTION 2 : DE LA SOUMISSION DES CONVENTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE AU CODE DES MARCHÉS PUBLICS MALIENS

Le droit des marchés publics peut être défini comme étant l'ensemble des règles qui encadrent les procédures de passation, d'exécution, et de règlement des achats publics⁷⁸⁸. Par marché, il est un contrat entre une collectivité territoriale et un entrepreneur ou un fournisseur en vue de l'exécution de travaux ou de la livraison de fournitures. La notion de marché public regroupe les contrats écrits des personnes morales de droit public (Etat, collectivité territoriale ou personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat) conclus pour la réalisation des travaux, la livraison de fournitures et la prestation de services. Dans le cadre de l'exécution des actions de coopération décentralisée, les collectivités territoriales, si elles restent maîtresses d'ouvrage des opérations, peuvent se trouver confrontées aux prescriptions de l'achat public⁷⁸⁹.

Les marchés et commandes qui sont faits pour le compte de la collectivité territoriale relèvent des dispositions du code des marchés publics selon les seuils et procédures de droit commun. Les conventions de coopération décentralisée ne peuvent déroger à ce principe car elles ne sont pas des accords internationaux⁷⁹⁰. Pour avoir plus de précision sur cette thématique, nous développerons d'une part les procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales (**paragraphe 1**) et d'autre part la gestion du contentieux des marchés publics des acteurs infra-étatiques (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Des procédures de passation des marchés publics

La procédure est l'ensemble des règles d'organisation d'ordre administratif pour parvenir à un certain résultat. Dans les marchés publics, une procédure est très importante, car elle

⁷⁸⁸ DICKO (Amadou dit Abderhimou), Droit des marchés publics au Mali, cadre harmonisation des marchés publics au sein de l'Espace UEMOA, procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds, l'Harmattan, Mali, 2018, p.24.

⁷⁸⁹ LAYE (Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, Dossier d'experts, 2015, p.83

⁷⁹⁰ LAYE (Pierre), op, cit, p.83

permet un meilleur assainissement de ceux-ci. Le cas spécifique des marchés publics des collectivités territoriales, est prévu par, l'article 85 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 Septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public⁷⁹¹, et l'arrêté n°10-0203/MEF/MATCL-SG du 28 janvier 2010 fixant les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics des collectivités territoriales qui détermine les dispositions relatives aux commissions locales chargées du dépouillement et de jugement des offres ,à la détermination de l'autorité de contrôle des procédures de passation des marchés au niveau local ou régional , et à la détermination de l'autorité d'approbation des marchés au niveau local ou régional. Les marchés des collectivités territoriales doivent être conclus par voie d'adjudication sauf dans les cas exceptionnels où le recours à d'autres modes de passation ⁷⁹²(traité de gré à gré, concours, appel d'offres) est admis (A) et le titulaire du marché doit l'exécuter de bonne foi (B)

A- Des modes de passation des marchés publics des collectivités territoriales

La passation des marchés publics fait recours au maître d'ouvrage. Ce maître d'ouvrage peut être l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les agences et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat, les sociétés à participation financière publique majoritaire. Il est tenu d'élaborer des plans prévisionnels annuels de passation des marchés publics sur la base de programme d'activités. Les marchés publics quelle que soit l'origine des fonds sont régis par un ensemble de textes. Mais aussi certaines institutions interviennent dans la procédure de passation.

Au plan réglementaire, la procédure de passation des marchés publics est régie par le décret n°2015-0604/P-RM du 25 Septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public .Conformément à l'article 76 du décret n°2015-0604, il est fixé la composition de la commission de dépouillement et d'évaluation des offres, des autorités au niveau local chargées du contrôle et de l'approbation des marchés publics des collectivités territoriales⁷⁹³. Et selon l'article 48 du même décret, «...Sous réserve des dispositions du présent article, les marchés publics sont passés, soit par appel d'offres, soit par entente

⁷⁹¹ Article 85 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics.

⁷⁹² SINGER(Jean), Les marchés des collectivités locales, SIREY 1962, p.37.

⁷⁹³ Art 76 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations des services publics.

directe.⁷⁹⁴. »

Au plan institutionnel, la création d'un organe de régulation dénommée l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public rattachée à la Primature suivant la loi n°08-022 du 23 juillet 2008. Cet organe de régulation qui n'est soumis à aucune tutelle dans l'accomplissement de ses missions comprend en son sein un Conseil de régulation où siègent les représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile. La liste des organismes socioprofessionnels et des organisations de la société civile et les modalités de désignation de leurs représentants sont fixées par un décret du Premier Ministre.

L'autorité de régulation exerçant ses attributions en toute indépendance peut conduire des audits et se saisir des recours non juridictionnels formulés par les soumissionnaires. Ces recours non juridictionnels sont soumis à l'appréciation d'un comité de règlement des différends. En plus de l'autorité de régulation, la Direction générale des marchés publics (DGMP) s'occupe entre autres des missions d'élaboration de la réglementation des marchés publics, du suivi et du contrôle de la passation et de l'exécution des marchés publics et des délégations de service public.

Au plan sous régional, en vue de l'harmonisation de son système de passation des marchés publics avec les systèmes nationaux de passation des marchés des Etats membres de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Mali a suivi et adopté le Programme Régional des Marchés Publics (PRMP) mis en place par l'instance communautaire. Ce programme vise à instaurer dans le domaine spécifique de la passation des marchés publics des pratiques de bonne gouvernance économique par la mise en place d'un cadre ouvert, concurrentiel et transparent. Toutes ces réformes susvisées ont pour objectif de parfaire davantage la réglementation et surtout à aboutir à l'instauration d'un cadre transparent et équitable.

Il faut rappeler que le décret n°2015-0604/P-RM du 25 Septembre 2015 portant Code des marchés publics et des délégations de service public s'applique aux marchés publics dont la valeur estimée est égale ou supérieure aux seuils de 25 millions de francs pour les marchés de travaux, de fournitures et de services courants et de 15 millions de francs pour les marchés de prestation intellectuelle. Pour les marchés dont les seuils sont inférieurs aux seuils ci-dessus cités, le maître d'ouvrage peut recourir à des procédures spécifiques prévues dans d'autres

⁷⁹⁴ Art 48 décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

dispositions législatives ou réglementaires telles que spécifiées à l'article 9 du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics et des délégations de service public⁷⁹⁵. Pour Mathias Amilhat, les marchés passés en application du code des marchés publics relèvent du droit de la commande publique et doivent à ce titre, respecter les principes fondamentaux de ce droit⁷⁹⁶. Ces principes sont simples, il s'agit notamment de la transparence, de la concurrence et de l'équité.

En premier lieu, la transparence est une idée force dans la passation des marchés publics. Il s'agit essentiellement de privilégier la publicité, l'énonciation du règlement de l'appel d'offres, les séances d'ouverture des plis en public, la communication des motifs d'éviction des concurrents et le contrôle des procédures.

En second lieu, la **concurrence** en matière de passation des marchés publics (ou la liberté d'accès aux marchés publics) permet d'établir la vérité des prix mais aussi de répondre à une motivation économique permettant aux acheteurs publics de bénéficier le prix plus compétitifs et d'une offre de qualité. Ainsi, dans le cadre des secteurs traditionnels, « les procédures ouvertes (procédures nationales dans lesquelles tout entrepreneur intéressé peut présenter une offre) et les procédures restreintes (procédures nationales dans lesquelles seul les entrepreneurs invités par les pouvoirs adjudicateurs peuvent présenter une offre)⁷⁹⁷ sont les seules procédures de droit commun⁷⁹⁸ et les autres procédures de passation sont considérées comme des voies d'exception. En plus, en matière de marchés publics, la publicité constitue un autre élément central du dispositif de stimulation des échanges par-delà les frontières⁷⁹⁹. L'absence de publicité rend impossible toute concurrence effective et les bénéfices qui en découlent⁸⁰⁰. Selon Laurent Richer, la publicité est d'abord le moyen d'assurer la concurrence en appelant les entreprises à soumissionner ; elle peut être aussi le moyen d'assurer la

⁷⁹⁵ Art 9 du décret n°8-485/ P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics et des délégations de service public.

⁷⁹⁶ AMILHAT(Mathias), « Passation des marchés publics-Principes fondamentaux » Fasc. , 2015, p.4

⁷⁹⁷ Les procédures ouvertes et les procédures restreintes correspondent en France à l'adjudication ouverte ou restreinte et à l'appel d'offres ouvert ou restreint. Cité par Sophie Lemaire, op, cit, p.158.

⁷⁹⁸ Ch. Brechon-Moulènes, « Marchés publics. Travaux. Fournitures. Services. Dispositif, J.Cl. Europe, fasc.1053, n°17, p.6. Il en est de même dans les deux directives 2004/18/CE et 2004/17/CE. En effet, si ces textes introduisent une nouvelle procédure, le dialogue compétitif, son usage doit rester exceptionnel parce que cantonné aux marchés publics. Cité par Sophie Lemaire, op, cit, p.158. Confirmé par David Renders, droit administratif général,, éd Brylant, 2015,p.414.

⁷⁹⁹ DEVOLVE (P),op, cit., spéc. P.235. Cité par Sophie Lemaire, op, cit, p.158.

⁸⁰⁰ LEMAIRE(Sophie), op, cit, p.158.

« transparence » et, donc, d'inciter au respect du droit⁸⁰¹.

Enfin, L'équité en matière de passation des marchés publics (ou l'égalité de traitement des candidats) exige que l'autorité contractante mette à la disposition de tous les concurrents intéressés, un dossier faisant ressortir, entre autres, la liste des pièces à produire justifiant les capacités financières, attestant les capacités techniques ou donnant d'autres informations qu'ils doivent présenter pour faire état de leurs qualifications et prouver leurs aptitudes et préciser clairement à l'attention de tous les candidats ou soumissionnaires postulant dans le cadre d'un même appel d'offres, les critères d'évaluation des offres qu'ils auront soumis.

Le principe de l'équité rejoint ceux de la transparence et de la concurrence pour imposer aux responsables de la commande publique le contrôle de l'usage des deniers publics, dont découlent les procédures de mises en œuvre : publicité des offres, mise en concurrence des fournisseurs, transparence des choix effectués, contrôles externes. Pour Frédéric Rolin, la codification des règles gouvernant la commande publique obéit à des logiques profondément différentes de celles applicables aux obligations contractuelles de droit privé⁸⁰². Pour ces dernières, les dispositions du code civil qui les contient visent essentiellement à dégager les éléments constitutifs du contrat dont la réglementation est recherchée, à organiser le régime des obligations souscrites par les parties et le cas échéant à définir les sanctions susceptibles d'appliquer. Ainsi, le Code des marchés publics et ses textes subséquents régissent l'ensemble des règles et procédures d'attribution des commandes des administrations centrales ou déconcentrées et des collectivités territoriales.

En principe, les procédures d'attribution des marchés liés aux conventions de coopération décentralisée signées entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires doivent respecter ces règles de commandes publiques précitées. Selon Rozen Noguellou, le régime juridique des contrats de marchés publics locaux en matière de coopération obéit au respect des règles classiques de droit administratif⁸⁰³.

Selon les termes d'une circulaire interministérielle française, « *Les marchés et commandes à passer –de construction, de travaux, de fourniture et de services-sont normalement soumis au droit du pays de situation du bien et selon la qualité de la personne responsable du*

⁸⁰¹ RICHER(Laurent), Droit des contrats administratifs, 7^e éd, L.G.D.J, Montchrestien, ,2010, 441.

⁸⁰² ROLIN(Frédéric), « le nouveau-nouveau » code des marchés publics, 2004, p.755.

⁸⁰³ NOGUELLOU(Rozen), « Notion de marché public », doc 1 juriscasseur, cote 05-2008, date de fraîcheur 27 octobre 2005.

marché- par exemple une collectivité territoriale étrangère peut le cas échéant relever de procédures de marchés publics. Les marchés et commandes faits en France pour le compte de la collectivité ou du groupement français relèvent des dispositions du Code des marchés publics français, selon les seuils et procédures de droit commun. Les conventions de coopération décentralisée, n'étant pas des accords internationaux, ne peuvent déroger à ces principes.(....).Il est utile de préciser que les collectivités territoriales peuvent procéder au paiement des dépenses qu'elles effectuent à l'étranger soit par virements interbancaires par l'intermédiaire de la banque de France, soit par le canal des régies diplomatiques et consulaires via la trésorerie générale pour l'étranger à Nantes, ou par l'intermédiaire des payeurs généraux, payeurs et trésoriers auprès de France. Le réseau du Trésor assure une couverture presque totale du monde, puisque ce réseau dispose d'un comptable public ou d'un régisseur dans 160 pays. (...). Les collectivités territoriales peuvent également créer des régies d'avance et de recettes en dehors du territoire national. Les conditions relatives à ces créations sont reprises dans l'article R. 1617-18 du Code générale des collectivités territoriales »⁸⁰⁴.

En analysant ce texte, on constate que les collectivités territoriales françaises ont l'obligation de se conformer au code des marchés publics français sous peine de nullité de leurs contrats. Et cela oblige les collectivités territoriales françaises à ignorer le code des marchés publics des partenaires étrangers même si le contrat est exécuté à l'étranger. D'ailleurs c'est le cas entre les collectivités territoriales maliennes et celles de la France. Presque tous les marchés liés aux conventions de coopération sont régis par le droit français. Cela nous semble une violation au principe de réciprocité et au principe d'égalité. Ces principes sont d'ailleurs les axes fondamentaux de la coopération décentralisée. Afin d'harmoniser les textes régissant en la matière, il sera utile que l'Etat Français et l'Etat malien signent des accords bilatéraux afin d'harmoniser ces procédures de passation. Ce qui va renforcer ce droit administratif local à caractère international. Si les procédures de passation sont respectées, le cocontractant à l'obligation d'exécuter.

B- De l'exécution des marchés publics des collectivités territoriales maliennes

Les activités d'exécution d'un marché public doivent être conduites en conformité avec les procédures écrites prédéterminées. Il s'agit d'appréhender le marché public comme un processus sans chercher à diminuer l'intensité de la réglementation qui fixe les droits et les

⁸⁰⁴ Les termes de la circulaire interministérielle française INT/B/01/+ »ç/C du 2001

obligations de chaque acteur et impose ses propres effets structurants sur la conduite des opérations⁸⁰⁵. L'exécution de la prestation peut commencer dès la notification du marché au titulaire⁸⁰⁶. Cette notification permet au titulaire d'avoir connaissance de la décision d'approbation. IL est important que la notification se fasse de manière à constituer la preuve de sa date de réception par le titulaire du marché.

Conformément à la réglementation, le marché n'est exécutoire qu'après notification de l'approbation et doit faire l'objet d'un document unique comportant des pièces constitutives et des mentions obligatoires. Il prend effet le premier jour suivant la date de sa notification. L'exécution des marchés publics porte essentiellement sur l'exécution physique du marché. L'exécution physique, elle est la réalisation effective de l'objet du marché par le titulaire dans le respect des clauses prévues par les cahiers des charges. Le titulaire du marché est tenu de fournir une garantie de bonne exécution⁸⁰⁷. Pour Jean Singer, l'entrepreneur doit exécuter lui-même le marché qu'il a passé⁸⁰⁸. On dit traditionnellement que le contrat a été « *intuitu personae* ». Elle est déclenchée par l'ordre de service de commencer les prestations, délivré par l'autorité contractante ou le maître d'œuvre s'il existe.

L'ordre de service⁸⁰⁹ de commencer les prestations est un acte administratif écrit par lequel l'autorité contractante, le maître d'ouvrage délégué ou le maître d'œuvre s'il existe, s'adresse au titulaire pour lui signifier ses instructions et ses décisions sur les modalités d'exécution du marché, ses rappels à l'ordre et ses mises en demeure. C'est à ce niveau qu'on constate plus le particularisme du contrat administratif par rapport au contrat de droit privé. En effet l'administration dispose de nombreux pouvoirs exorbitants tels que le pouvoir de direction, de contrôle, de sanction qu'elle exerce au nom de l'intérêt général.

Comme contrat administratif, la modification unilatérale dans l'exécution du marché public permet à ce niveau « la reconnaissance progressive des changements dû à des circonstances externes, notamment à travers les théories qui ont façonné le régime juridique du contrat administratif : celle du fait du prince qui rend compte des aléas politiques et administratifs et celle de l'imprévision qui oblige à une attention permanente envers les

⁸⁰⁵ ROCFORT(M), « L'exécution des marchés publics », Rev. Marchés publ., n° 4, 1995-1996, p. 35.

⁸⁰⁶ SCHULTZ(Patrick), Eléments du droit des marchés publics, L.G.D.J, 1996. P.129

⁸⁰⁷ Art 94 Art du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

⁸⁰⁸ SINGER(Jean), Les marchés des collectivités locales, SIREY , 1962, p.77

⁸⁰⁹ SINGER(Jean), op, cit , p.77.

évolutions économiques et technologiques⁸¹⁰ ». Outre la modification unilatérale, il est possible sous certaines conditions, de modifier le marché public par accord entre les parties, sous la forme d'avenants.

L'avenant est un acte contractuel accepté par l'Administration et son cocontractant en vue de modifier les conditions initiales du contrat et d'apporter une réponse ponctuelle à un souci d'exécution du marché⁸¹¹. Les avenants⁸¹² peuvent être utilisés pour modifier par exemple la masse des travaux, les délais d'exécution ou toute autre obligation réciproque des parties. La modification par avenant « ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de substituer au contrat initial. La seule exception à cette règle concerne les sujétions techniques imprévues rencontrées au cours de l'exécution du contrat, c'est-à-dire des obstacles non imputables aux parties et constitutifs de difficultés imprévues et exceptionnelles⁸¹³ ». En plus l'autorité contractante peut ordonner l'ajournement des travaux, fournitures, ou prestations, objet du marché avant leur achèvement.

Il ne peut être ordonné l'ajournement de l'exécution du marché pour une durée de plus de trois mois. Si cette hypothèse se présente le titulaire du marché a droit à la résiliation de son marché. Il en est de même en cas d'ajournement successifs dont la durée cumulée dépasse trois mois. L'ajournement⁸¹⁴ du marché sans cause imputable du titulaire ouvre droit au paiement d'une indemnité au titulaire du marché couvrant les frais résultants de l'ajournement. Cependant le cocontractant dispose des droits qu'il peut réclamer en cas de préjudice causé par la collectivité territoriale. Il peut le faire de façon amiable ou par le biais d'un recours judiciaire.

Paragraphe 2 : De l'intervention des instances de règlement des différends des marchés publics

La meilleure façon de régler les litiges relatifs aux marchés publics consiste à les prévenir. Si malgré tout, ils n'ont pu être prévenus, leur règlement ressort de la compétence du juge administratif. Il arrive aussi que les marchés financés sur fonds extérieurs prévoient d'autres modes de règlements du litige. La passation et l'exécution des marchés publics liés aux contrats de coopération décentralisée peuvent donner aussi à un désaccord A cet effet, soit le

⁸¹⁰ GUGLIELMI(Gille-J) et KOUBI(Geneviève), Droit du service public, Montchrestien, 2007, p. 605.

⁸¹¹ PEYRICAL(Jean-Marc), *Les avenants aux marchés publics* : Coll. "Guides", éd. Le Moniteur, nov. 2005. - B. ROMAN-SEQUENCE, « Avenants et prestations complémentaires », JCl. Contrats et Marchés publics, Fasc. 56.

⁸¹² Art 98 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

⁸¹³ LORENS (François)et P. SOLER-COUTEAUX(pierre), Code des Marchés Publics : Litec, 2009, p. 285.

⁸¹⁴ Art 100 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

maître d'œuvre ou soit le cocontractant peut décider de saisir le comité de règlement des différends (A) ou la section administrative de la cour suprême (B).

A- Du recours devant le comité de règlement des différends

Le comité de règlement des différends correspond à une procédure non juridictionnelle qui permet aux parties de tenter de trancher un différend avant le recours au juge⁸¹⁵. Selon Yves Gaudemet, Ces procédures non juridictionnelles dont les avantages sont évidents et bien connus ne rencontrent pas cependant un franc succès⁸¹⁶. Il s'agit essentiellement des recours administratifs.

La plupart du temps les cahiers de charges des marchés font obligations aux cocontractants privés de saisir en premier l'administration pour toutes réclamations. Selon l'article 120-1, tout candidat ou soumissionnaire s'estimant lésé au titre d'une procédure de passation d'un marché ou d'une délégation de service public est habilité à saisir l'autorité contractante ou l'autorité délégante d'un recours gracieux à l'encontre des procédures et décisions lui causant préjudice⁸¹⁷. Les décisions rendues au titre du recours gracieux peuvent faire l'objet d'un recours devant le comité de règlement des différends dans un délai de deux jours ouvrables à compter de la date de notification de la décision faisant grief⁸¹⁸.

Le comité de règlement des différends, au Mali, agissant en qualité d'Autorité de Recours non Juridictionnels, peut être saisie par les institutions, organes et organismes intervenant dans la passation et l'exécution des marchés publics et délégations de service public⁸¹⁹ ou peut également être saisie par les soumissionnaires s'estimant lésés par des procédures ou des décisions rendues à l'occasion de la passation de marchés publics et de délégations de service public⁸²⁰. Ce recours doit porter sur la décision d'attribuer ou de ne pas attribuer le marché ou la convention de délégation, sur les conditions de publication des avis, les règles relatives à la participation des candidats et aux capacités et garanties exigées, le mode de passation et la procédure de sélection retenue, la conformité des documents d'appels d'offres à la

⁸¹⁵ SCHULTZ(Patrick), *Eléments du droit des marchés publics*, L.G.D.J, 1996, p.153.

⁸¹⁶ GAUDEMET(Yves) : Le « précontentieux », le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics, A.J.D.A., numéro spécial préc.p.84.

⁸¹⁷ Art 120-1 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

⁸¹⁸ Art 121-1 décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

⁸¹⁹ Art 22 de la loi n°08-23 juillet 2008 relative à l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services public.

⁸²⁰ Art 23 de la loi n°08-23 juillet 2008 relative à l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services public

réglementation des marchés publics, les spécifications techniques retenues, les critères d'évaluation. Le requérant doit invoquer une violation caractérisée dans la réglementation des marchés publics et des délégations de service public. Et l'attribution définitive du marché est suspendue jusqu'au prononcé de la décision de l'Autorité.

Le comité de règlement peut entendre les parties et rechercher avec elles une solution amiable et, en cas de succès, constater soit l'abandon des prétentions de l'une ou l'autre partie, soit la conclusion d'une transaction mettant fin au litige⁸²¹. Elle rend sa décision⁸²² dans un délai de sept (7) jours ouvrables à compter de sa saisine, faute de quoi l'attribution du marché ne peut plus être suspendue⁸²³.

L'analyse de la législation et de la réglementation en vigueur fait apparaître deux catégories de fautes à savoir les fautes reprochables aux agents publics et les fautes commises par les candidats soumissionnaires et une série de sanctions accompagnant ces deux catégories de fautes.

Constitue une faute, tout acte contraire aux règles du présent Code des marchés publics dont l'objet est de garantir la liberté d'accès à la commande publique et l'égalité de traitement des candidats. Aux termes de l'article 118 du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 modifié portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics et des délégations de service public, sont susceptibles de poursuites pénales ou civiles les agents publics⁸²⁴ (agents et fonctionnaires de l'Etat, ou des collectivités décentralisées des sociétés nationales ...) .Dans les cas de violation des dispositions du code des marchés publics, de fractionnement des dépenses, de délit de favoritisme et de corruption, la responsabilité des agents publics est engagée, comme le stipule l'article 117 du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 modifié portant procédures de passation, d'exécution et règlement des marchés publics et des délégations de service public : « sans préjudice des sanctions pénales et disciplinaires prévues par la législation en vigueur, les agents publics peuvent être tenus à la réparation des dommages résultants de leurs actes lorsqu'ils sont les auteurs». S'ils sont

⁸²¹ Art 42 de la loi n°08-23 juillet 2008 relative à l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services public

⁸²² Décisions n°15-028/AR. MDS-CRD et n°15-029/ARMDS-CRD du Comité de Règlement des différends de l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public relatif à la société BAMA MALI –SARL Layant.

⁸²³ Art 25 de la loi n°08-23 juillet 2008 relative à l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services public

⁸²⁴ Art 118 du décret n°08-485/P-RM du 11 août 2008 modifié

auteurs d'exécution de marché n'ayant pas été approuvé par l'autorité compétente ; du délit de favoritisme, coupable d'intervenir au cours de l'attribution d'un marché public à une entreprise dans laquelle ils ont un intérêt etc.

Constituent des fautes passibles de sanctions, le soumissionnaire ou le titulaire de marché public qui recourt à la surfacturation ou à la fausse facturation, à l'octroi ou tente d'octroyer à un agent public impliqué dans la procédure de passation d'un marché public tout avantage directement ou par des intermédiaires en vue d'obtenir un marché, ou fournit des informations fausses ou mensongères ou fait usage d'informations confidentielles dans le cadre de procédure d'appel d'offres etc. Les sanctions prévues pour non-respect de la réglementation en vigueur sont de trois types : les sanctions civiles, les sanctions pénales et les sanctions disciplinaires. Ces sanctions s'appliquent aussi bien aux agents publics qu'aux candidats soumissionnaires ou titulaires de marché public. Une fois les sanctions prononcées, le comité de règlement a le devoir d'informer les autorités administratives concernées. Ces autorités administratives sont alors obligées d'engager des poursuites disciplinaires contre les agents incriminés. Si les faits constatés sont susceptibles de poursuites pénales, l'Autorité de régulation est obligée de saisir les autorités judiciaires compétentes.

Cette procédure de règlement des différends est incluse dans le code des marchés publics et s'applique naturellement aux contrats de coopération décentralisée. Les décisions de cet organe ne peuvent avoir pour effet que de corriger la violation alléguée ou d'empêcher que d'autres dommages soient causés aux intérêts concernés, ou de suspendre ou faire suspendre la décision litigieuse ou la procédure de passation.

En somme, les décisions du comité de règlement portant sur le mode de passation et la procédure de sélection retenus, les critères d'évaluation et l'attribution du marché ou de la délégation de service public sont susceptibles de recours devant un organe juridictionnel dans un délai de trois (3) jours ouvrables à compter de la publication de la décision⁸²⁵. Il faut souligner que les actes et les sanctions prononcées par l'Autorité de régulation sont des actes administratifs et sont susceptibles de recours juridictionnel. L'avis n'oblige pas les parties ; en cas de refus il leur reste à saisir le juge⁸²⁶.

B- Du recours devant la section administrative de la cour suprême

⁸²⁵ Art 26 de la loi n°08-23 juillet 2008 relative à l'autorité de régulation des marchés publics et des délégations de services public

⁸²⁶SCHULTZ(Patrick),op,cit, p.154.

Les marchés publics sont soumis au contrôle du juge administratif dans le cadre classique du contrôle de légalité, comme tous les contrats administratifs. Le recours juridictionnel ne peut avoir lieu qu'après épuisement des voies de recours non juridictionnel. Les litiges relatifs aux marchés publics et délégations de service public constituant des contrats administratifs sont soumis aux juridictions compétentes, pour connaître les contentieux des contrats administratifs⁸²⁷.

Au Mali, c'est naturellement le juge de la section administrative qui est saisie en la question car il est juge des décisions rendues par le comité de règlement des différends placé sous l'autorité de régulation des marchés publics et toutes les décisions des autorités centrales⁸²⁸. Cependant l'article 36 du code des marchés publics français stipule que « les litiges relatifs à l'application ou à l'interprétation du code des marchés publics et ses textes d'application sont, à défaut de règlement amiable, de la compétence du tribunal administratif. La partie la plus diligente saisit la juridiction administrative compétente dans un délai maximum de soixante jours à compter de la notification de la décision à l'autorité contractante⁸²⁹».

Les décisions du Comité de Règlement des différends au Mali peuvent faire l'objet d'un recours devant la section administrative de la cour suprême dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la publication de la décision, en cas de non- respect des règles de procédures applicables au recours devant le Comité de Règlement des Différends⁸³⁰. Ce recours n'a cependant pas d'effet suspensif. Le contentieux peut se porter sur la formation du contrat. Dans ce cas, il s'agit d'un recours dirigé contre certains actes détachables du contrat, comme la décision d'une commission de dépouillement, d'acte d'approbation du contrat dont l'objet est l'annulation par le juge administratif.

Le vice peut être propre au contrat ou résulter d'un acte détachable. La nullité peut être absolue si elle est instituée dans un but d'intérêt général, relative si elle a pour but de protéger le cocontractant. La procédure ne doit pas être confondue avec le recours pour excès de pouvoir des tiers contre les actes détachables, qui ne peut aboutir à la nullité du contrat. Il peut

⁸²⁷ Art 123-1 décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics

⁸²⁸ Art 111 de la loi n°2016- 046/ Du 23 SEP. 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle.

⁸²⁹ Art 36 du Code des marchés publics(France).

⁸³⁰ 121-4 décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant Code des marchés publics, S.A de la Cour suprême Arrêt n°181 du 07-04-2016 relatif à la Firme AAROTEC Group IncR. Diely, S.A de la Cour suprême Arrêt n°115 du 04 -03-2016 relatif à la Société BAMA MALI-SARL Layant

déclarer la nullité d'office, à l'occasion d'un contentieux portant l'exécution du marché, y compris en appel⁸³¹. Les moyens qui peuvent être invoqués devant le juge supposent la violation des règles d'ordre public, pour la nullité absolue, de la capacité du cocontractant et des vices du consentement pour la nullité relative.

Lorsque le juge a prononcé la nullité, qui peut être totale ou partielle, les effets juridiques sont immédiats. Il n'y a plus de relations contractuelles, si le marché est déclaré nul ; si la nullité est absolue, les parties doivent restituer les choses en l'état sous le contrôle du juge. L'administration est alors en droit de réclamer à l'entreprise les sommes indument payées⁸³² et le cocontractant ne peut que demander une indemnité à l'administration sur la base de l'enrichissement sans cause.

Mais la saisine de la section administrative par rapport aux marchés publics semble être inappropriée aux acteurs locaux. Car l'accès au Comité de règlement des différends et la section administrative, siégeant tous à Bamako, n'est pas facile pour les requérants qui sont à l'intérieur du Mali. Donc, il serait préférable que le tribunal administratif soit habilité dans un premier de trancher le litige ce qui permettra d'alléger le juge de la section administrative. Et cette proximité de juridiction facilitera aussi la tâche aux requérants.

En somme, les procédures de passation et d'exécution des marchés publics des collectivités territoriales sont garanties par les textes législatif et réglementaire. Ainsi que les modes de résolution des différends, dont certains, cependant s'inscrivent dans la tradition des règlements non juridictionnels à travers le comité de règlement des différends, le délit de favoritisme et le recours en nullité qui trouve naturellement sa sanction devant le juge pénal et le recours devant la section administrative. Mais il est à signaler que cette procédure de passation reste ignorée par les partenaires des collectivités territoriales maliennes qui utilisent les procédures de passation de droit privé.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

En somme, nous pouvons dire que le financement est le moteur de la coopération décentralisée. Il est effectué non seulement par les acteurs infra-étatiques mais aussi par les acteurs étatiques, les migrants et les organisations non gouvernementales. Nous avons

⁸³¹ C.E .6 mai 1985, Assoc EUrolatcredit Foncier de France.

⁸³² C.E . 10 février 1992, Mme Courtet, Dr .adm juin 1992, p.1, concl . Le

constaté que le cadre normatif n'est pas l'unique outil de construction du concept de coopération décentralisée dans la mesure où l'étude du financement soulève des problématiques propres à l'acceptation et à l'évolution des règles encadrant la coopération décentralisée. Il est entouré par des éléments d'extranéité. Et cela complique la réalisation des actions de coopération, car chaque collectivité territoriale intervient dans le cadre du respect de son droit interne.

Au niveau de la procédure et exécution des marchés publics, nous avons constaté dans un premier temps que les collectivités territoriales adjudicatrices des contrats administratifs ont l'obligation de respecter les principes de transparence, d'ouverture des achats publics à la concurrence et de l'équité. En cas de non-respect de ces procédures de passation ou exécution des marchés publics, le comité de règlement des différends et la plus haute juridiction administrative ont la compétence d'annuler le dit contrat. Dans un second temps, les acteurs infra-étatiques sont tous régis par leurs codes de marché public. Mais les acteurs infra-étatiques du nord arrivent à s'imposer leur volonté compte tenu de leurs poids économiques même si le marché est exécuté au niveau de l'acteur infra-étatique du sud. Nous pensons que les acteurs étatiques doivent consolider ce droit administratif local afin de prévenir le risque d'insécurité juridique. Il est à signaler aussi que les acteurs infra-étatiques maliens sont butés aussi à des contraintes structurelles. Il s'agit du contrôle laxiste des autorités déconcentrées, des insuffisances des ressources humaines et financières des acteurs infra-étatiques.

CHAPITRE 2 : DES CONTRAINTES STRUCTURELLES DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La coopération décentralisée au Mali a du mal à se développer et cela est dû en bonne partie aux limites structurelles qui empêchent les collectivités territoriales de construire des partenariats solides et de profiter des possibilités d'échange avec les villes du Sud et du Nord. L'une des limites structurelles est l'exercice de la tutelle. L'avènement de la décentralisation a marqué un tournant décisif dans l'organisation administrative au Mali. Les régions, le District de Bamako, les cercles et les communes sont devenus des collectivités territoriales responsables de leur développement auprès desquels sont placés des représentants de l'Etat.

Dans ce nouveau contexte, deux types d'administrations cohabitent à savoir une administration déconcentrée et une administration décentralisée. Ces deux administrations ont des responsabilités et missions bien définies. Elles entretiennent entre elles des relations désignées sous le vocable de relations de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales. L'autre contrainte est liée aux acteurs eux-mêmes. Elle est liée d'une part aux contraintes financières et d'autre part au déficit de qualification des personnels locaux. Cela nous amène à démontrer dans un premier temps le fait imputable à l'acteur étatique (section 1) et dans un second temps le fait imputable à l'acteur infra-étatique (Section 2)

SECTION 1 : UN FAIT IMPUTABLE À L'ACTEUR ÉTATIQUE

La coopération décentralisée demeure encore largement subordonnée à la tutelle de l'Etat qui impose toute une série d'obstacles aux initiatives des acteurs infra-étatiques. Par ailleurs, la gestion locale est souvent le lieu de confrontation entre les élus et les représentants de l'Etat quant au pilotage de telle ou telle action de coopération. Chaque autorité cherche à être présente dans toutes les étapes de la coopération internationale.

Or, les autorités décentralisées à leur autonomie et veulent gérer toutes les actions de la coopération décentralisée en donnant seulement l'information à l'autorité de tutelle. Ces confrontations créent un environnement local qui n'est pas propice à la promotion des initiatives locales. Pour plus de précision, nous tenterons de développer la persistance du contrôle dans le code des collectivités territoriales (paragraphe 1) et ses insuffisances (B).

Paragraphe 1 : De la persistance du contrôle dans le code des collectivités territoriales

maliennes

Dans la législation malienne, la notion de tutelle recouvre deux fonctions à savoir une fonction de contrôle de légalité et une fonction d'assistance-conseil. En droit civil, elle signifie la situation juridique dans laquelle une personne gère, dans le sens de leur protection, les biens d'une autre personne mineure ou majeure incapable. L'intérêt pour cette acquisition du droit civil ne s'est jamais fait l'objet de contradiction. Sous réserve de l'évocation assez brutale qu'il suggère avec la tutelle civiliste exercée sur les incapables à pourvoir eux-mêmes à leurs intérêts, le terme a trouvé son indépendance en droit administratif par association à un ensemble de pouvoirs⁸³³ qui l'identifient et qui produisent effet sur une autorité décentralisée, établissement public ou collectivité territoriale.

En droit administratif, la tutelle se définit comme le contrôle de légalité et l'assistance - conseil de l'Etat à l'égard des acteurs infra-étatiques. La fonction de contrôle de légalité renvoie au contrôle que l'Etat exerce sur les actes et organes des acteurs infra-étatiques. Au titre de la fonction d'assistance que recouvre la notion de tutelle, chaque représentant de l'Etat a en charge l'assistance conseil à l'égard de l'organe délibérant et de l'organe exécutif de l'acteur infra-étatique auprès de laquelle il est placé⁸³⁴. Cela nous amène à démontrer dans un premier temps le contrôle sur les organes et sur les actes des collectivités territoriales (A) et dans un second temps le contrôle sur la gestion des collectivités territoriales (B).

A- De l'exercice de contrôle sur les organes et sur les actes

Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales est un des piliers de la décentralisation territoriale. Selon Karine Favro, le représentant de l'Etat a pour mission de veiller au respect de la légalité et plus particulièrement à l'application des règles de

⁸³³ BERTRAND(Faure), « Faut-il garder le mot « Tutelle » en droit administratif » ?, AJDA, 2008, p.113.

⁸³⁴ La tutelle est exercée sur l'ensemble des activités de gestion des Collectivités Territoriales, notamment :

- La gestion administrative, financière et comptable,
- La gestion du personnel,
- La gestion domaniale et foncière,
- La gestion du patrimoine documentaire à travers l'archivage,
- La gestion des marchés publics,
- Les pratiques de la bonne gouvernance etc.

fonctionnement et de compétence des collectivités locales⁸³⁵. Toutefois, un tel contrôle ne se présume pas, conformément au principe sacro-saint suivant lequel « il n'existe pas de tutelle sans texte ; il n'existe pas de tutelle en dehors des textes ». L'autorité de tutelle ne dispose que des pouvoirs qui lui sont attribués expressément par la loi.

Cette tâche est essentiellement exercée par le ministre⁸³⁶, le gouverneur⁸³⁷ et le préfet⁸³⁸ de cercle, à qui sont communiqués les actes des autorités décentralisées, qui disposent du pouvoir de prononcer l'annulation de ceux frappés d'illégalité. Ce contrôle est exercé non seulement sur les actes (1) mais aussi sur les organes⁸³⁹(2) des collectivités territoriales. Elle se traduit par la vérification du respect de la règle de droit.

1. Du contrôle sur les actes

Par actes des collectivités territoriales, il faut entendre toutes les décisions prises par les autorités décentralisées (délibérations, arrêtés, décisions). Il s'agit d'un contrôle à priori reconnu à l'autorité de contrôle de s'assurer de la légalité d'un acte d'une collectivité territoriale avant sa publication. C'est le privilège du contrôle préalable. Lorsqu'elle porte sur les actes des autorités des décentralisées, le contrôle s'exerce par voie d'approbation, de sursis à exécution, et d'annulation. Ce régime d'approbation concerne les actes des organes exécutifs de la commune, du cercle, de la région, et du District de Bamako. Les actes portant des domaines spécifiques sont soumis à l'approbation préalable⁸⁴⁰. Il s'agit entre autres⁸⁴¹ des

⁸³⁵ FAVRO(Karine), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, bilan et perspective », Petites affiches, 2003, p.11.

⁸³⁶ C'est le ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales qui exerce un contrôle sur les organes et les actes régionaux et le District de Bamako.

⁸³⁷ Les gouverneurs exercent leur contrôle de tutelle sur le conseil de cercle et leurs actes.

⁸³⁸ Les préfets exercent leur contrôle de tutelle sur le conseil communal et leurs actes.

⁸³⁹ Art 280 et 285 CCT

⁸⁴⁰ -Les budgets primitifs et supplémentaires ;

-Les emprunts et garanties d'emprunts ;

-Les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagements du territoire ;

-Les conventions financières de coopération internationale ; comportant des engagements d'un montant fixé par décret ;

-Les affaires domaniales et l'urbanisme ;

-Les garanties et prises de participation dans les sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;

-Les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

budgets et comptes ,les conventions de coopération , les subventions ,la création et le mode de gestion des services et organismes à caractère industriel et commercial , la fixation des taux des impôts et taxes , et les emprunts etc. Concrètement, les actes les plus importants des collectivités territoriales doivent être soumis au représentant avant de devenir exécutoire⁸⁴².

Cette approbation de coopération est d'ailleurs confirmée par le législateur Sénégalais. Il a même fixé le montant des conventions de coopération qui doit faire l'objet d'approbation .Le montant des conventions soumis à cette obligation est fixé à 100 millions au niveau de la Région, à 50 millions au niveau de la Commune, et à 30 millions au niveau de la Commune d'arrondissement⁸⁴³. Pour Ibrahima Diallo, la légalité de certaines conventions financières de coopération décentralisée est subordonnée à l'approbation préalable du représentant de l'Etat⁸⁴⁴. A cet effet le législateur a renforcé la base légale de cette coopération⁸⁴⁵.

L'approbation constitue une condition de l'acquisition du caractère exécutoire par l'acte pour lequel elle est exigée⁸⁴⁶. Les délibérations soumises à approbation préalable ont force exécutoire à l'expiration du délai de trente jours à compter de la date du récépissé délivré par l'autorité de contrôle ou du dépôt des dites délibérations constatés par tout autre moyens⁸⁴⁷. Lorsque le représentant de l'Etat refuse d'approuver une délibération, il le notifie à la collectivité territoriale en lui communiquant ses observations et ses suggestions. L'acteur infra-étatique est tenu de prendre en compte ces remarques. Elle peut néanmoins en cas de non satisfaction saisir le juge administratif pour l'annulation de la décision du représentant de l'Etat. En plus, le représentant de l'Etat peut déférer au tribunal administratif les délibérations non soumises à son approbation dans les deux mois qui suivent leur transmission⁸⁴⁸.

Le champ d'application de la transmission des actes locaux au représentant de l'Etat est très

⁸⁴¹ Art 281 de la loi 2012-007 portant code des collectivités territoriales au Mali.

⁸⁴² TERRAL(Florence-Chaltiel), « actualité de la notion de décentralisation », issu de petites affiches, n°113, p.6.

⁸⁴³ Décret 96.119 du 27 décembre 1996 fixant les engagements en matière de conventions financières soumises à l'approbation de l'Etat. Cité par Mayacine. Diagne, op, cit, p.206

⁸⁴⁴ DIALLO(Ibrahima), op. cit. p. 121.

⁸⁴⁵ Article 336 du Code des collectivités locales du Sénégal de 1996.

⁸⁴⁶ BENOIT(Francis Paul), Les actes des collectivités locales, Dalloz, 1989, p.77.

⁸⁴⁷ Art. 294 de la loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

⁸⁴⁸ Art 296 de la loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

large puisqu'il englobe pratiquement tous les actes juridiques émanant des organes des acteurs infra-étatiques, que ce soient les organes délibérants ou les organes exécutifs. L'effet majeur de la transmission pour les actes soumis obligatoirement à cette procédure est de permettre à l'acte, sous réserve par ailleurs de sa publication ou de sa notification, d'acquérir son caractère exécutoire, c'est-à-dire en réalité d'entrer en vigueur, de produire des effets de droit et donc de pouvoir être légalement mis en application⁸⁴⁹.

Enfin, la transmission permet à l'autorité de contrôle d'être informée sur la teneur de l'acte et de se faire une idée exacte sur sa conformité au droit. Selon Ibrahima Diallo, le contrôle qui se manifeste par la transmission des actes des autorités décentralisées au représentant de l'Etat, a pour effet de permettre l'ouverture d'un dialogue entre les deux autorités⁸⁵⁰. Ce dialogue, est, pour l'essentiel, informel et de conseil.

Les textes législatif et réglementaire retiennent que l'Etat doit s'assurer à travers son représentant du bon fonctionnement de la collectivité à savoir que les sessions des conseils se tiennent régulièrement, que le budget soit préparé et voté dans les formes et délais requis et que les services appliquent les décisions prises⁸⁵¹. En cas de défaillance, obligation lui est faite de mettre en œuvre la substitution ou la sanction appropriée.

Ce contrôle est une nécessité pour la protection des droits et libertés du citoyen⁸⁵². D'ailleurs pour renforcer l'action des collectivités territoriales, il est utile de confier le contrôle de légalité des actes des communes aux sous-préfets. Car ils sont les plus proches des autorités décentralisées. En plus du contrôle des actes, De nombreux procédés permettent également à l'Etat d'empêcher les collectivités territoriales d'agir comme elles l'entendent pour des motifs qui ne sont pas liés au respect de la légalité⁸⁵³. Cela nous amène à développer le contrôle de la légalité des organes exécutifs locaux.

2. Du contrôle sur les organes

⁸⁴⁹ LACHAUME(Jean-François) : « Contrôle « a posteriori » des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ». Juris-Classeur. Collectivités locales. 1992. Facs. 2, n°11.

⁸⁵⁰ DIALLO(Ibrahima), op. cit. p. 166 explique que la transmission des actes locaux au représentant de l'Etat est la procédure qui consiste à communiquer les actes pris par l'autorité locale à l'autorité de tutelle par la voie légale.

⁸⁵¹ Art. 219 et suiv., loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M.

⁸⁵² LUCHAIRE(Yves), « La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales » , AJDA, 2009, p.1134.

⁸⁵³ JANICOT(Laetitia), « La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales après la loi du 02 mars 1982 » , AJDA, p.753.

Le contrôle des organes des collectivités territoriales consiste en l'appréciation de la régularité de leur fonctionnement, en la sanction des fautes commises et/ou en la prise des mesures qu'imposent les dysfonctionnements constatés⁸⁵⁴. Ces fautes entraînent, selon le cas, leur substitution, de suspension, de révocation, et de dissolution après mise en demeure et tentative de conciliation administrative. Les Autorités de contrôle disposent d'un pouvoir de tutelle sur les autorités décentralisées à savoir le Maire, le Président du Conseil de cercle et le Président du conseil régional.

Le pouvoir de contrôle de l'autorité de tutelle sur les Conseillers pris individuellement découle de leur qualité de membre d'un organe de la collectivité. Ce contrôle peut aboutir à une sanction de révocation formalisée par un décret pris en Conseil de Ministre⁸⁵⁵. Exemple le maire de la commune VI du district de Bamako a été révoqué en 2018 suite à des actes illégaux posés dans son exercice.

L'étude de l'exécutif communal, régional et le District démontre que les suspensions et les révocations relèvent directement du pouvoir disciplinaire de l'Etat sur ses agents⁸⁵⁶. En ce qui concerne l'assemblée délibérante, la sanction la plus grave est la dissolution du conseil qui met fin collectivement aux mandats électifs et entraîne leur renouvellement. La dissolution n'est prononcée que par décret motivé pris en conseil des ministres⁸⁵⁷. C'est à travers un suivi rigoureux que les organes des communes, des conseils de cercle et des conseils régionaux et le District pourront gérer au mieux les ressources de leurs entités, puisqu'un lien étroit est établi entre la bonne gestion des ressources disponibles et la mobilisation des ressources au niveau communal, local, et régional.

En somme, l'autorité de contrôle est le représentant de l'Etat dans sa circonscription administrative, auprès de la collectivité territoriale. A ce titre, elle dispose de certains pouvoirs d'investigation sur les actes locaux avant même leur entrée en vigueur. Elle doit en effet vérifier si l'acte que la collectivité locale a pris est un acte valable au regard de la loi et

⁸⁵⁴ Art 299 de la loi n°2017 du 02 octobre 2017 portant des collectivités territoriales.

⁸⁵⁵ Art 58 pour le maire, art 152 pour le président du conseil de cercle et 199 pour le Président du Conseil régional, loi 2012-007 du 07 février 2°12 du code des collectivités territoriales.

⁸⁵⁶ SY(Demba), op cit, p. 154.

⁸⁵⁷ Art. 8 de la loi 93-008 du 11 février 1993 pour les communes, 76 pour les cercles et 109 pour les régions. La nouvelle loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M reprend à son compte ses dispositions : art. 58 pour les communes, 132 pour les cercles et 199 pour les régions.

des règlements. Si l'acte est illégal, il peut l'annuler ou saisir le juge administratif à cet effet. Il exerce un contrôle permanent sur les organes locaux. Ce contrôle est complété par le contrôle de gestion des collectivités territoriales.

B- Du contrôle de la gestion de l'autorité décentralisée

Si le contrôle de régularité des procédures financières reste indispensable dans un Etat de droit, le contrôle de gestion de l'efficacité et de l'efficience des politiques devient désormais nécessaire⁸⁵⁸. Comme tous les actes administratifs des collectivités locales et leurs établissements⁸⁵⁹, les actes budgétaires sont soumis au contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat.

Les élus locaux sont chargés, dans les conditions fixées par la loi, de la diffusion et de l'exécution des lois et règlements et en tant que premier responsable de la collectivité territoriale. Par exemple le maire du District de Bamako assure l'exécution du budget du Conseil du District dont il en est l'ordonnateur⁸⁶⁰. En plus la loi 2017 ouvre aux collectivités territoriales de nouvelles possibilités dans le domaine de la coopération internationale qui mobilise avec de plus en plus d'efficacité et de réussite le soutien de partenaires au développement.

Dans le souci de préserver d'une part, la dynamique de cette coopération au profit des collectivités territoriales et, d'autre part, de sauvegarder les intérêts de la collectivité territoriale et d'assurer surtout une plus grande transparence, il serait tout à fait normal de contrôler ces actes financiers. D'ailleurs les financements des projets retenus d'accord parties sont obligatoirement inscrits aux budgets des collectivités territoriales⁸⁶¹ qui font l'objet de contrôle par le représentant de l'Etat.

L'exercice du contrôle sur les actes des autorités décentralisées est particulièrement important en matière financière, car les autorités décentralisées assurent la préparation du projet de budget. Ensuite il soumet le budget au vote de l'organe délibérant de la collectivité

⁸⁵⁸ MORDACQ(Frank), Les finances publiques, 4^eéd , presses universitaires de France, 2016, p.103.

⁸⁵⁹ TAILLEFAIT(Antony), »Budgets locaux », Jurisclasseur, fasc.127-10, 2014,p.1-284.

⁸⁶⁰ Art. 64, loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M.

⁸⁶¹ Art 53 du décret n°2015-0848/P-RM DU 22 DEC . 2015 Déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

territoriale⁸⁶² avant sa transmission à l'autorité de contrôle.

Le contrôle financier s'exerce donc principalement sur l'ordonnateur et sur le receveur ou le payeur conformément aux lois et règlements en vigueur⁸⁶³. C'est un contrôle qui s'exerce non seulement sur la procédure d'élaboration du budget, mais aussi sur son exécution. La loi fait obligation aux organes exécutifs locaux de faire précéder le vote du budget d'un débat public avec consultation préalable des conseils de villages, de fractions ou de quartiers constituant les communes⁸⁶⁴. Selon Dramane Guindo, « les autorités de contrôle interviennent dans toutes les procédures budgétaires afin d'éviter la gestion opaque des finances locales⁸⁶⁵ ».

En premier lieu, l'autorité de contrôle renvoie le budget à l'ordonnateur, dans les quinze (15) jours qui suivent son dépôt en cas de non inscription des dépenses obligatoires, de non inscription de l'autofinancement brut et du vote en déséquilibre⁸⁶⁶. L'ordonnateur le soumet dans les dix jours à une seconde lecture de l'organe délibérant. Celui-ci doit statuer dans les huit jours qui suivent et le budget est renvoyé immédiatement à l'autorité d'approbation.

En second lieu, Après délibération, si le budget n'est pas voté en équilibre ou s'il n'est pas retourné à l'autorité d'approbation dans le délai d'un mois à compter de son renvoi à l'ordonnateur, l'article 221 confère à l'autorité de contrôle la compétence de régler elle-même le budget, et de prononcer des sanctions⁸⁶⁷. Tinguy Du Pouet en 1979 illustre bien ce rapport en ces termes : « parler de tutelle à l'égard des collectivités locales, c'est les regarder un peu comme des mineures, juridiquement incapables de prendre par elles-mêmes des décisions définitives. Seul l'accord d'une personne qui leur est étrangère, et qui est supposé avoir un jugement plus sûr que le mineur, valide leurs décisions⁸⁶⁸ ».

En résumé, le contrôle de tutelle sur la gestion des acteurs infra-étatiques contribue à

⁸⁶² Art 245 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017.

⁸⁶³ Art. 276, loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales en République du Mali.

⁸⁶⁴ Art. 218, loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M.

⁸⁶⁵ Voir : Interview réalisé à la Direction générale des collectivités territoriales, interview de Dramane Guindo, sous- directeur du dit service, Bamako, janvier 2017.

⁸⁶⁶ Art. 220, loi n°2012-005 du 7 février 2012 portant CCT-M.

⁸⁶⁷ L'article 221 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M dispose que lorsque le budget d'une collectivité n'est pas approuvé avant le début de l'année budgétaire, les dépenses de fonctionnement continuent d'être exécutées jusqu'à la fin du 1er trimestre dans la limite chaque mois d'un douzième du budget primitif de l'année précédente. Passé ce délai, l'autorité de tutelle prend les sanctions disciplinaires.

⁸⁶⁸ Rapport sur le projet de loi pour le développement des responsabilités locales en France, JO, Sénat, n° 4006, t. I, p. 39.

améliorer la gestion des affaires locales parce que les actes des élus ont des conséquences sur le comportement du contribuable. D'ailleurs il a été rappelé par les juges qu'en matière d'action extérieure des collectivités territoriales que les communes ne peuvent pas effectuer des dépenses dans un but exclusivement politique, au profit d'organisations politiques ou d'Etats étrangers⁸⁶⁹. Si le contrôle de tutelle semble être le garant de la bonne gestion des affaires publiques des collectivités territoriales, il reste néanmoins confronté à des difficultés pertinentes.

Paragraphe 2 : Des imperfections du contrôle de tutelle

Cette insuffisance est liée non seulement aux autorités exerçant le contrôle(A) mais aussi le contrôle laxiste sur les finances locales (B)

A- Une insuffisance liée aux autorités de contrôle

Cette insuffisance est relative à la non maîtrise des textes de la décentralisation par les gouverneurs et les préfets(1) mais aussi par la crainte des sous-préfets de perdre tout pouvoir au niveau de la commune(2). Cette situation crée d'ailleurs des tensions entre le représentant de l'Etat et les autorités décentralisées en matière de gestion locale.

1. De la méconnaissance des textes de la décentralisation par les autorités chargées du contrôle

Le contrôle des autorités décentralisées s'effectue sur la base de textes précis. Ces instruments indispensables à sa mise en œuvre sont dans une certaine mesure méconnus par ceux-là qui sont chargés de l'appliquer⁸⁷⁰. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs au nombre desquels on peut citer par exemple le manque de documentation, et manque de formation.

Les textes relatifs à la décentralisation n'ont pas toujours été mis à la disposition de toutes les autorités impliquées dans l'exercice du contrôle de tutelle. En plus, s'ajoute la perpétuelle

⁸⁶⁹ CE, 23 oct .1989, n°93331, Cnes Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen et Romainville :Rec.CE 1989, p.209, Dr.adm.1989, Comm.622, AJDA 1990, p.119, JCP G 1989, IV, 416, à propos d'aides aux populations du Nicaragua qui se fondaient sur une vive critique de l'attitude d'un Etat étranger à l'égard du Nicaragua. Note de TAILLEFAIT(Antony), « Budgets locaux », Jurisclasseur, fasc.127-10, 2014,p.37-38.

⁸⁷⁰ KONE (Youssef Segal) « L'exercice de la tutelle ». La situation actuelle in actes du séminaire atelier de réflexion des Secrétaires Généraux de Commune, CEPAG Bamako 28-31 octobre 1986, p.5.

modification du code des collectivités territoriales. Ce qui crée évidemment l'instabilité juridique en la matière et une difficile appropriation par les acteurs concernés. Dans ces conditions, les Gouverneurs, les préfets de Cercle ne peuvent pas correctement exercer le contrôle. A cette première raison, il faut en ajouter une seconde le manque de personnel qualifié.

Cette insuffisance a plusieurs causes. D'abord une formation spéciale systématique en matière de contrôle n'est pas toujours spécialement dispensée aux autorités impliquées dans son exercice⁸⁷¹. Ensuite, il faut signaler la nomination des préfets de Cercle, des Gouverneurs de région dans tous les corps précisément le corps des enseignants, des militaires et des secrétaires qui n'ont aucune formation juridique pour exercer le contrôle. C'est-à-dire un domaine qui leur est totalement étranger. Nul doute que ceux-ci ne maîtrisent pas du tout, à supposer qu'ils existent, les textes relatifs à la tutelle.

Le contrôle sur les conseils communaux de 1960 à nos jours n'a pas été exercé de manière satisfaisante⁸⁷². La dissolution des conseils communaux a été prononcée après le coup d'Etat du 19 novembre 1968. Ceux-ci ont été remplacés par des délégations spéciales qui ont fonctionné pendant plus de 10 ans⁸⁷³. La même mesure a été prise après les événements du 26 mars 1991. Dans ces deux cas, la dissolution a été prononcée non pas pour les motifs de droit mais pour des raisons d'ordre politique. La conclusion qui s'impose est qu'à des décennies il n'y a pas eu de dissolution pour des raisons juridiques. Une évolution intéressante sous la 3^{ème} République a été visible.

En effet, à partir de 1997 plusieurs dissolutions sont intervenues. En 1997, les conseils municipaux des 19 anciennes communes ont été dissous pour cause d'expiration de leur mandat, entendez là pour des raisons juridiques. En 1998, les conseils municipaux des communes et du District de Bamako, de Kayes, de Sikasso⁸⁷⁴ ont été dissous par la suite de la démission du tiers de leurs conseillers municipaux.

La 3^{ème} République a mieux exercé le pouvoir de dissolution des conseils que les deux précédentes. En général, c'est-à-dire de 1960 à nos jours, on peut sans risquer d'exagération, affirmer que le contrôle sur les organes décentralisés n'a pas été correctement exercé. En

⁸⁷¹ DEMBELE(Djibonding), la tutelle sur les collectivités territoriales, manuel pratique de l'administrateur territorial et communal, 1999, p.37.

⁸⁷² DEMBELE(Djibonding), op, cit, p.38.

⁸⁷³ Cf. Ousmane Mama Traoré : La libre administration des collectivités territoriales op. cit, p. 317.

⁸⁷⁴ Conseil Municipal a été en réalité dissous deux fois en 1998

effet, la plupart de ces organes ne fonctionnent pas correctement. En raison de cette carence, normalement le gouvernement devrait les dissoudre.

Le contrôle au sens juridique du terme a été irrégulièrement exercé sur les autorités décentralisées. En revanche le contrôle politique lorsqu'il est dans l'intérêt du pouvoir politique a été pratiqué à plusieurs reprises. A titre d'exemples, on peut citer la démission forcée de Diogo Koné en 1961 sous la pression du bureau politique de la sous-section US.R.D.A de Kati. C'est ainsi que le « Conseil municipal décide que Diogo Koné a perdu la confiance du parti qui l'a relevé à ce poste⁸⁷⁵ ». Le Maire de la commune de Kayes a été également révoqué par décret n° 171/PG RM du 18 juillet 1984 pour des motifs politiques.⁸⁷⁶ Ce n'est que dans des rares cas que le contrôle a été exercé sur les maires pour des raisons juridiques. Le seul exemple digne de ce nom, est la suspension puis la révocation du Maire de la commune II du District de Bamako en 1995 pour violation de l'unicité de caisse. Par ailleurs, l'absence des conseillers municipaux aux sessions du conseil municipal n'a jamais été sanctionnée.

En principe les représentants de l'Etat sont tenus d'exercer leur contrôle administratif de légalité, sous peine d'affecter le fonctionnement normal du service de contrôle. Surtout il convient de minimiser les hypothèses dans lesquelles la responsabilité de l'Etat est engagée en recadrant le contrôle de légalité sur les actes les plus importants des collectivités⁸⁷⁷. La responsabilité de l'Etat à raison de sa carence dans l'exercice du contrôle peut être engagée sur le fondement d'une faute susceptible d'ouvrir droit à réparation pour celui qui en aurait subi un préjudice⁸⁷⁸.

La méconnaissance des textes et le manque d'un personnel qualifié expliquent dans une large mesure des difficultés relatives à l'exercice de la tutelle, ils ne sont cependant pas les seuls. A ces deux facteurs, s'ajoutent un autre non négligeable, c'est l'inquiétude des représentants de l'Etat au niveau de la commune.

2. De l'inquiétude des sous-préfets au niveau de la commune

⁸⁷⁵ Cf. Ousmane Mama Traoré op, cit 310.

⁸⁷⁶ Cf. Dembele(Bougounto), Les problèmes de tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées : mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), Bamako, 1985 p. 25.

⁸⁷⁷ FAVRO(Karine), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales: bilan et perspectives », issu de petites affiches, 2003, p.11

⁸⁷⁸ FAVRO(Karine), « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales: bilan et perspectives », issu de petites affiches, 2003, p.11.

Parmi tout le personnel de commandement, ce sont les sous-préfets qui craignent le plus la mise en œuvre de la décentralisation. Pour eux, la nouvelle réforme s'appliquera à leur défaveur. Ils sont frustrés par le fait que la loi n'accorde pas de pouvoir de contrôle au niveau de la commune. Selon eux cela signifie une dévalorisation de la fonction et une diminution considérable de leurs pouvoirs. Ils ne comprennent pas pourquoi le législateur connaît la plénitude des pouvoirs de contrôle au représentant de l'Etat au niveau du Cercle et leur confie seulement le rôle d'assistance-conseil au niveau de la commune.

Cette situation est interprétée comme une volonté délibérée des pouvoirs publics d'amoindrir le rôle des sous-préfets dans le processus de la décentralisation. Devant cette situation ils ont des inquiétudes quant à leur avenir.⁸⁷⁹ Précisément ils pensent qu'avec la valorisation de la décentralisation, n'ayant plus leur raison d'être, ils ont un pouvoir limité. Ce sentiment peut avoir des conséquences néfastes sur l'assistance-conseil. Par instinct de survie, il n'est pas exclu que les représentants de l'Etat dans certains cas, tentent de remettre en cause la décentralisation et surtout les conventions de coopération décentralisée en vue de redonner ainsi aux autorités déconcentrées au niveau de la commune tous les pouvoirs qu'elles détenaient avant l'intervention de la réforme de la décentralisation.

Toutefois, la non reconnaissance au sous-préfet de l'exercice du contrôle alors qu'il est l'autorité la mieux placée pour l'exercer sur les communes relevant de son ressort, entraîne la dispersion du ministre qui voit ses charges augmenter par l'exercice du contrôle sur les régions et le district de Bamako au détriment de ses missions fondamentales de coordination⁸⁸⁰. Cependant, l'exercice de la tutelle demande un personnel qualifié⁸⁸¹ or, selon Moriba Synayoko, Directeur national de l'administration territoriale, les services déconcentrés sont sous-équipés et la fonctionnalité de collectivités territoriales est aujourd'hui affectée par des pratiques illégales non sanctionnées qui compromettent à l'atteinte des objectifs de la réforme⁸⁸². Il estime évident que les autorités de contrôle ne jouent pas suffisamment leur rôle de contrôle de légalité et d'appui conseil dans la décentralisation.

⁸⁷⁹ CF CEPAG : Formation des agents de la tutelle rapport d'exécution, p. 4 (introduction).

⁸⁸⁰ On peut mentionner à cet effet l'insuffisance de la procédure de mise en œuvre de l'assistance conseil, l'insuffisance de formation des autorités de tutelle, le déficit de communication et de concertation entre acteurs.

⁸⁸¹ SYNAYOKO(Moriba), « Rôle et prérogatives du représentant de l'Etat », Communications sur les états généraux de la décentralisation, Bamako les 21, 22, 23 octobre 2013.

⁸⁸² SYNAYOKO(Moriba), *ibid.*

En somme, les services de l'Etat sont souvent peu impliqués ou consultés dans le suivi, l'évaluation des projets et la capitalisation des expériences en matière de coopération décentralisée. L'insuffisance des moyens matériels et financiers constitue également un handicap de premier ordre au bon exercice du contrôle de tutelle.

B- Une tutelle financière laxiste

A ce niveau, le contrôle n'est pas correctement exercé (1) ainsi que l'appui-conseil prévu par la réglementation en vigueur(2). L'appui-conseil consiste notamment aux conseils, avis, suggestions et informations fournis par les représentants de l'Etat aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences⁸⁸³. Mais ce rôle dévolu aux représentants est marginalisé.

1. Un contrôle mal exercé sur la gestion des collectivités territoriales

Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la pratique. Avant 1985 les budgets communaux étaient approuvés par le Ministre de l'intérieur.⁸⁸⁴ A compter de cette date, le Ministre des finances fut associé à cette tâche. Ainsi, le budget de l'année 1987 contrairement à la législation qui était en vigueur n'a été soumis à l'approbation qu'au mois de mars 1987⁸⁸⁵. Par ailleurs, les procédures budgétaires n'ont pas toujours été suivies. Ainsi un expert économique du projet Urbain à propos de la commune de Koutiala dans son rapport écrivait : « Dans la pratique les procédures classiques ne sont pas exactement respectées. Jusqu'à un passé récent, le maire passe des commandes de fournitures, il règle les fournitures en puisant directement dans les caisses disponibles à la mairie⁸⁸⁶, une autre pratique est celle des bons de caisse pour sortir l'argent sans factures correspondantes »⁸⁸⁷.

Cette situation s'est produite par ce que les autorités de contrôle n'ont pas toujours su prendre leurs responsabilités. Il est arrivé que les mairies ne versent pas les recettes recouvrées au trésor public. En procédant ainsi, elles ont enfreint au principe de l'unicité de caisse⁸⁸⁸. Cette pratique longtemps généralisée au niveau des communes, d'après une réunion

⁸⁸³ Art 303 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

⁸⁸⁴ Dembélé(Bougounto), op, cit, p. 30.

⁸⁸⁵ Dembélé(Bougounto), op, cit, p. 30.

⁸⁸⁶ DEMBELE(Djibonding), la tutelle sur les collectivités territoriales, manuel pratique de l'administrateur territorial et communal, 1999, p.41.

⁸⁸⁷ Cf. Ousmane Mama Traoré, op, cit, p. 344.

⁸⁸⁸ Ib Ousmane Mama Taoré, op, cit, p. 345.

des maires de Bamako qui s'est déroulée en octobre 1985, s'explique par la lenteur excessive des procédures budgétaires. De nos jours le contrôle demeure insuffisant. Cette situation a été clairement perçue par plusieurs chercheurs. Selon Bougounto Dembélé « En matière de tutelle, les textes ne font pas défaut, mais plutôt leur application. Seulement les textes sont insuffisamment appliqués et même écartés dans certains cas. Par ce fait le contrôle de tutelle tend à devenir l'exception à la règle. Le jeu de la décentralisation perd sa raison d'être »⁸⁸⁹.

Dans la mesure où les ressources des collectivités territoriales proviennent essentiellement de l'Etat, la substitution de celles-ci aux collectivités ne se heurte à aucun obstacle, même si pour certains responsables locaux, le contrôle apparaît comme une atteinte au fonctionnement des services publics locaux et à l'application des lois⁸⁹⁰. La grande insuffisance du contrôle budgétaire au Mali réside dans l'inexistence des chambres régionales des comptes, juridictions chargées non seulement du jugement des comptes et des comptables des collectivités, mais aussi du contrôle budgétaire et de gestion de ces dernières⁸⁹¹. L'érection de la Section des comptes de la Cour Suprême en Cour des Comptes dans la réforme constitutionnelle d'Amadou Toumani Touré⁸⁹² et Ibrahim Boubacar Keita⁸⁹³ en 2017 avait suscité l'espoir de l'émergence de chambres régionales des comptes. Celles-ci ont vocation d'intervenir lorsque le budget n'est pas voté en équilibre dans le délai légal ou quand il y a un déficit dans le compte administratif ou qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite⁸⁹⁴. Elles sont alors saisies par les autorités déconcentrées qui peuvent toutefois écarter leurs propositions.

Dans le domaine de la coopération décentralisée, ces insuffisances sont encore plus visibles. Les ressources financières que les acteurs infra-étatiques obtiennent, échappent totalement au contrôle de tutelle du fait de l'absence de texte obligeant les collectivités territoriales à les inscrire dans leur budget. Cette situation traduit le problème de suivi financier des actions de coopération si bien que les acteurs infra-étatiques ne peuvent pas

⁸⁸⁹ Cf. Dembélé(Bougounto), op, cit, p. 30.

⁸⁹⁰ L'article 277 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M éclaire la position du législateur qui a prévu cette intervention du représentant de l'Etat pour apporter une solution aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes, en permettant une substitution à ces dernières lorsque cette absence risque de compromettre le fonctionnement des services publics locaux et l'application des lois.

⁸⁹¹ Cette mission est confiée juges de la section des comptes.

⁸⁹² Son excellence Amadou Toumani TOURE, Président de la république du Mali (2002-2012).

⁸⁹³ Son excellence Ibrahim Boubacar Keita, Président de la république du Mali.

⁸⁹⁴ GEORGES(Philippe), SYAT(Guy), Droit Public, 14^{ème} édition, Dalloz, 2004, p.163.

donner de manière explicite l'apport financier de la coopération décentralisée au développement local et régional. Cela est dû souvent aussi à l'absence de l'exercice de l'appui-conseil.

2. Un appui –conseil mal exercé

Cette insuffisance se traduit par l'incapacité des autorités de contrôle d'assurer leur mission d'appui- conseil, d'orientation, de suivi et de contrôle ; alors que c'est une mission dévolue par le droit administratif local aux autorités de contrôle. En principe, elles doivent donner un appui-conseil aux autorités décentralisées dans les domaines de gestion financière, d'élaboration des conventions de coopération décentralisée. C'est-à-dire elles doivent prêter leur concours, y compris matériel aux collectivités décentralisées.

Mais il est à signaler que la mise en œuvre de la tutelle suppose la mobilisation des moyens financiers. Ces moyens sont insuffisants au niveau local, régional et national. Il devient difficile de s'acquitter de cette obligation quand les moyens matériels font défaut à l'Etat lui-même. Cette situation a le plus souvent pour conséquences la tenue irrégulière des sessions des organes délibérants des collectivités territoriales, la prise et l'exécution d'actes administratifs illégaux, la mauvaise gestion du patrimoine foncier des collectivités territoriales, surtout en milieu rural, en un mot une perte de crédibilité des acteurs⁸⁹⁵.

Au regard de ces insuffisances évoquées, des mesures pertinentes s'imposent afin d'encourager les autorités de contrôle dans l'exercice de leurs missions et de créer des conditions propices au bon fonctionnement des collectivités territoriales, conformément aux orientations du Programme de Développement institutionnel et des recommandations issues des états généraux de la décentralisation. Ensuite, il faut renforcer le dialogue institutionnel entre les autorités de contrôle et les autorités décentralisées afin d'amorcer le développement local. En plus de ces insuffisances de contrôle, s'ajoute le fait imputable aux acteurs infra-étatiques.

SECTION 2 : UN FAIT IMPUTABLE AUX ACTEURS INFRA-ÉTATIQUES

Les acteurs infra-étatiques étant les acteurs principaux de la coopération décentralisée

⁸⁹⁵ Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Etat des lieux et perspectives de la décentralisation, p.7 et s.

restent confronter aux problèmes financiers d'une part (paragraphe 1) et d'autre part au déficit de qualification des personnels locaux (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Des contraintes financières

Elles se répartissent entre le problème de financement lié au contrôle des actes financiers (A) et les contraintes liées à la mobilisation des finances locales (B).

A- Des contraintes du financement de la coopération décentralisée liées au contrôle des actes financiers

La liberté d'action des collectivités territoriales ne peut devenir effective que si elles ont la possibilité de définir plus ou moins librement leurs ressources et peuvent disposer de leurs dépenses⁸⁹⁶. Alors que les actes des acteurs infra-étatiques relatifs à la gestion financière sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat⁸⁹⁷. A ce sujet, Francis Querol estime que les actes budgétaires des autorités décentralisées sont des actes administratifs de droit commun. Comme tels, ils sont tenus de respecter la légalité administrative⁸⁹⁸. Ce pouvoir discrétionnaire de l'Etat a pour conséquence de diminuer les marges de manœuvre des collectivités territoriales en matière de développement économique⁸⁹⁹.

L'insuffisance des acteurs infra-étatiques à ce niveau s'explique également par le faible nombre des entreprises à caractère local et régional comme les sociétés d'économie mixte locales. Le contrôle financier empêche souvent les acteurs infra-étatiques à générer des ressources. Lorsqu'au moment de la décentralisation, l'exercice avait donc consisté à libérer les collectivités dans les jurons de l'Etat, tout en leur refusant une autonomie réelle »⁹⁰⁰.

L'une des contraintes des finances locales réside dans la complexité des relations financières entre l'Etat et les acteurs infra-étatiques. En effet, l'Etat impose à ceux-ci des règles à suivre de manière stricte : les collectivités territoriales sont astreintes à une obligation d'équilibre financier de leur budget et d'unité de trésorerie et elles demeurent soumises à un contrôle strict dans l'exécution de leur budget.

⁸⁹⁶ VERPEAUX(Michel), Droit des collectivités territoriales, PUF, 2005, p. 242.

⁸⁹⁷ Art. 219, loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant CCT-M.

⁸⁹⁸ QUEROL(Francis), Finances publiques, éd., Ellipses 2002, p. 185.Cité par Souleymane De, op, cit .p.254.

⁸⁹⁹BOCKELI(Alain), Droit administratif, Dakar-Abidjan, NEA, 1978, p.81.

⁹⁰⁰ CASTELNAU (R .De) , FAYE (F .De), « Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales », AJDA, 2005, p.121 et s.

Le contrôle exercé sur les modalités d'exécution du budget des acteurs infra-étatiques est très strict. Ceux-ci sont soumis à un contrôle strict de l'emploi qu'ils font des deniers publics⁹⁰¹. Alors que le niveau d'efficacité se détermine par comparaison entre le résultat obtenu et l'objectif recherché. Prioritairement, le contrôle de gestion doit s'appuyer sur la détermination de ces objectifs.⁹⁰² En plus, un contrôle de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, en aval ou une caution de la collectivité territoriale peut être menée par les services spécialisés de l'Etat⁹⁰³.

A ces mécanismes de contrôle, s'ajoute le contrôle juridictionnel des comptes exercé par la juridiction financière⁹⁰⁴ selon les règles de compétence et de procédure prévues par les lois et règlements en vigueur. Cette juridiction exerce un contrôle sur le compte administratif et le compte des comptables⁹⁰⁵. Elle peut par exemple rendre un arrêt de débet ou d'avance. Ce contrôle est renforcé en France, car à côté de l'examen des comptes administratifs des ordonnateurs locaux et en sus du contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, les chambres régionales des comptes exercent un contrôle de gestion similaire à celui de la cour des comptes⁹⁰⁶.

Au regard de ces contrôles, nous pourrions dire que les collectivités territoriales ne disposent pas assez de liberté en matière de finances locales, ce qui pourrait être un handicap pour les actions à entreprendre pour le développement régional et local. En outre, les collectivités territoriales sont confrontées à d'énormes problèmes dans la mobilisation des fonds nécessaires à leur bon fonctionnement.

B- Des contraintes liées à la mobilisation des finances locales

L'action internationale des collectivités territoriales maliennes est largement limitée par l'absence de support financier adéquat. Elle rencontre de nombreux obstacles financiers et comptables. En règle générale les acteurs infra-étatiques maliens ont des ressources propres

⁹⁰¹ VERPAUX(Michel), op. cit., p.243.

⁹⁰² ALLEGRE(H) , MOUTERDE(F), Le contrôle de gestion, édition du moniteur, Paris, 1989, p.34.

⁹⁰³ Art 285 de la loi n °2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

⁹⁰⁴ Art 286 de la loi n °2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales, confirmé par

⁹⁰⁵ ROBERT(Fabrice), Les finances locales, les notices de la documentation française, 3^{ème} éd. Paris 2005, p. 110.

⁹⁰⁶ art.R.211-1.-E.Thévenon, L'examen de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux par les chambres régionales des comptes : BJCL 2007, p.538.-L.Saidj, Le contrôle de la gestion : Rép. Collectivités locales, Dalloz, 2011, n°7145s. Cité par TAILLEFAIT(Antony), «Budgets locaux », Jurisclasseur, fasc.127-10, 2014,p.1-284.

très limitées et leur budget sont alimentés par des subventions de l'Etat dont l'essentiel va aux budgets de fonctionnement.

Dans ces conditions, les acteurs infra-étatiques peuvent difficilement conclure des partenariats équilibrés et crédibles avec d'autres villes étrangères. Le plus souvent les collectivités territoriales sont dans une position de celui qui cherche plus de l'aide et de l'assistance que de partenariat. Mais certains pensent que les acteurs infra-étatiques ont des ressources suffisantes mais elles sont mal exploitées. A ce sujet, Charles Nach Mback écrit que les communes africaines disposent d'un potentiel de ressources relativement élevée⁹⁰⁷.

En plus de cette insuffisance, l'Etat aussi a procédé à de nombreux transferts vers les communes, les cercles, les régions et le District de Bamako sans les former pour recevoir les dits domaines et les ressources qui devraient leur permettre d'exercer ces compétences. Il se trouve que les conventions de coopération décentralisée portent sur ces mêmes domaines. C'est pour cela les collectivités territoriales maliennes n'arrivent à conclure des accords équilibrés avec leurs partenaires. Pour Seydou Cissouma « le District ne peut pas évoquer la violation des conventions signées entre le District de Bamako et ses partenaires étrangers car les autorités du District ont du mal à exécuter leur part compte tenu des contraintes financières⁹⁰⁸ ». Selon Kalifa Coulibaly, « les contraintes financières les empêchent à chercher des partenariats car le pourcentage que la commune doit payer ne le possède pas, ils ont des difficultés mêmes à payer les agents de la mairie⁹⁰⁹ ».

En somme, les acteurs infra-étatiques maliens restent tributaires de l'Etat et des partenaires. Ces rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales sont confrontés à des difficultés. Comme le confirme Michel Verpeaux, selon lui, l'une des difficultés des finances locales réside dans la complexité des relations financières des collectivités territoriales avec l'Etat car c'est lui qui fixe le régime législatif des impôts et taxes locaux dont les collectivités territoriales se contentent de voter les taux, les perçoit, fixe le montant de son concours et les règles de péréquation entre collectivités afin de garantir un minimum d'égalité entre collectivités pauvres et riches⁹¹⁰. Ce qui explique d'ailleurs le recours des acteurs infra-

⁹⁰⁷ MBACK(Charles Nach), op. cit, p. 453.

⁹⁰⁸ Voir : Interview réalisé à la mairie du District de Bamako, interview de Seydou Cissouma, mairie du District de Bamako

⁹⁰⁹ Voir : Interview réalisé à la mairie de M'pèssoba cercle de Koutiala, interview de Kalifa Coulibaly, maire de la Commune de M'èpsoba

⁹¹⁰ VERPEAUX(Michel), op. cit., p 854.

étatiques maliens aux financements extérieurs comme mode alternatif de leurs difficultés financières. A cela s'ajoute le déficit de qualification des élus locaux

Paragraphe 2 : Des déficits de qualification des élus locaux

Dans le cadre de l'action internationale décentralisée, les acteurs infra-étatiques maliens sont confrontés à un manque de ressources humaines qualifiées (A) ce qui explique d'ailleurs le problème d'exercice de la maîtrise d'ouvrage (B).

A- Un manque de ressources humaines qualifiées

L'Etat malien et les acteurs infra-étatiques sont interpellés sur certaines faiblesses de la coopération décentralisée sur le plan de la formation et de la communication. Il y a incompréhension de la coopération décentralisée par les autorités compétentes au niveau régional et local. La majeure partie des autorités décentralisées ne maîtrisent pas les instruments juridiques relatifs à la coopération décentralisée car le niveau des élus est relativement faible. Souvent les partenaires du Nord ne trouvent pas d'interlocuteur crédible et motivé au Sud. Les acteurs infra-étatiques n'arrivent pas à saisir les opportunités qu'offrent les réseaux d'acteurs avec lesquels ils sont en relation. Compte tenu du faible niveau, les actions de la coopération ne s'inscrivent pas toujours dans le programme de développement économique, social et culturel (PDSEC) et ne s'articulent pas avec le programme national d'appui aux collectivités territoriales du Mali.

La plupart des autorités décentralisées ne parlent pas les langues étrangères ce qui limite considérablement leur capacité d'échanges. En outre, les acteurs infra-étatiques ne disposent pas de cadres spécialisés dans la diplomatie. Par ailleurs, les autorités décentralisées ont une faible capacité de mobilisation auprès des milieux d'affaires économiques, associatives et culturels.

C'est pour cela que la formation constitue un axe essentiel de l'intervention des villes du nord auprès de leur partenaire. Ces formations ont pour objectif de renforcer la capacité de programmation des actions de manière concertée des villes⁹¹¹. Les collectivités territoriales du sud sont ainsi amenées à mettre en place avec l'appui de leur partenaire des programmes

⁹¹¹ ALLOU(Serge), LORETO (Phillipe Di), op, cit , p.22.

d'actions pluriannuels, des plans de développement communal et régional. Compte tenu des limites évidentes du détachement et de la mise à disposition de fonctionnaire de l'Etat, tous les efforts doivent converger en faveur de l'amélioration de l'attractivité de la fonction publique des collectivités territoriales⁹¹². Il faut un recrutement d'un personnel qualifié pour faciliter la gestion et l'exécution des projets. A cela s'ajoute le problème de la communication qui est l'un des problèmes majeurs des acteurs. Car la communication entre les autorités décentralisées, et les communautés respectives sont minorés.

En somme, L'Etat, les collectivités territoriales maliennes, et leurs partenaires étrangers doivent mettre l'accent sur la formation continue et la sensibilisation des autorités décentralisées, des populations concernées pour une meilleure harmonisation de la coopération décentralisée. Ils doivent élaborer un cadre juridique approprié et accessible pour une gestion assez fiable de la coopération décentralisée. Ils doivent mettre en place aussi un mécanisme de suivi performant et de capitalisation des expériences en matière des actions de coopération internationale. La mise en œuvre de ces dispositifs doit conduire aussi à la maîtrise d'ouvrage par l'acteur infra-étatique malien.

B- Une maîtrise d'ouvrage exercée par l'acteur infra-étatique étranger

La maîtrise d'ouvrage repose sur le principe de la séparation juridique et fonctionnelle entre le maître d'ouvrage qui définit et commande, le maître d'œuvre qui conçoit et dirige, et l'entreprise qui exécute⁹¹³. Selon Philippe Cossalter, qu'il soit public ou privé, il est nécessaire de déterminer un maître d'ouvrage pour désigner la personne pour laquelle les ouvrages sont construits⁹¹⁴. Dans le cadre de la convention, la collectivité territoriale peut mettre en œuvre son projet soit en intervenant en régie, soit en apportant une aide budgétaire au partenaire, soit en déléguant la maîtrise d'œuvre à une ONG ayant l'expérience du pays concerné⁹¹⁵. L'exercice de cette maîtrise d'ouvrage entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger en matière de coopération décentralisée semble se baser sur

⁹¹² KEITA(Amagoin), FOMBA(Brahima), Réussir les transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales au Mali, 2d Tombouctou, 2017,p70.

⁹¹³ COSSALTER(Philippe), « Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre : principes généraux », juriscasseur administratif, 25 novembre 2008,p.1-63.

⁹¹⁴COSSALTER(Philippe), « Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre : principes généraux », juriscasseur administratif, 25 novembre 2008, 1-63.

⁹¹⁵ TULARD(Marie-José), « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.542.

la puissance des acteurs(1) et des ouvrages délégués(2).

1. Un exercice conditionné par les moyens

La maîtrise d'ouvrage publique revêt une importance considérable puisqu'elle organise dans le domaine de la construction, les relations entre le maître de l'ouvrage, le maître d'œuvre et l'entrepreneur⁹¹⁶. Ces constructions d'infrastructures font appel au régime de l'exécution des marchés publics⁹¹⁷, à savoir que les marchés de travaux publics et de constructions représentent la masse la plus importante.

Le faible niveau de la maîtrise d'ouvrage des acteurs infra-étatiques maliens est dû notamment au fait qu'il est substantiellement exercée par les structures de relais ou des prestataires de service des collectivités étrangères. Par exemple, les actions réalisées par les ONG des collectivités françaises partenaires qui reçoivent directement les financements auprès de celles-ci et mettent en œuvre sous leur maîtrise d'ouvrage.

Si le contenu de la coopération est débattu entre les collectivités partenaires, c'est la collectivité étrangère qui assure directement la maîtrise d'ouvrage des principales réalisations faites avec ses financements. Elle assure cette fonction jusqu'au transfert de propriété de l'équipement à l'acteur infra-étatique malien. Par exemple c'est le cas entre Angers et District de Bamako.

En assurant directement la maîtrise d'ouvrage, la collectivité territoriale étrangère reste compétente pour modifier le contrat de marché public local. Elle est tenue seulement de l'obligation d'informer l'acteur infra-étatique malien. Ce qui est une violation du code des marchés publics maliens. Par exemple en France, dans le cadre de son programme d'appui à la coopération décentralisée, l'Etat qui engage sa responsabilité, n'accorde son soutien qu'à la condition que la maîtrise d'ouvrage de l'action soit assumée par la collectivité territoriale⁹¹⁸. La collectivité est l'interlocutrice de l'acteur étatique tout au long de la procédure relative au

⁹¹⁶ SCHULTZ(Patrick), op, cit, p. 151 et suiv.

⁹¹⁷ PREBISSY(Catherine), « Exécution du marché public : pouvoirs et obligations de l'administration » ou Catherine PREBISSY, « Droits et obligations du cocontractant. Ces deux articles sont publiés à juriscasseur, cote 12 novembre 2008.

⁹¹⁸ BOINVILLIERS(Iris), op, cit, p.23.Jean Marc Pastor, « Le financement des projets de coopération décentralisée », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.548.

cofinancement. En posant cette condition, l'Etat est motivé par le souci d'assurer que la collectivité territoriale veille à la qualité des interventions menées en son nom et à la cohérence de sa politique, vis-à-vis de ses partenaires à l'extérieur et par rapport aux orientations de la politique étatique de coopération.

Toutefois, il arrive que l'acteur infra-étatique étranger et l'acteur infra-étatique malien, tous les deux partagent les charges d'un projet. Dans ce cas, lorsqu'un accord est trouvé sur un programme d'actions, chaque acteur intervient selon la législation de son pays. L'acteur infra-étatique étranger vote sa part de budget exécuté par le Trésor public. L'acteur étatique malien se prononce sur la seule partie qu'elle prend en charge. Dans de très nombreux cas, l'acteur infra-étatique étranger assurant 100 % du financement, la collectivité malienne n'a pas à se prononcer. En revanche, elle devra prendre en charge ultérieurement les coûts récurrents à savoir l'entretien et réparation de l'ouvrage, les personnels etc. Il est fondamental que l'acteur infra-étatique manifeste son engagement et sa prise de responsabilité en assumant la maîtrise d'ouvrage des opérations⁹¹⁹. Souvent les acteurs infra-étatiques délèguent la maîtrise d'ouvrage appelée maîtrise d'ouvrage déléguée.

2. Une maîtrise d'ouvrage déléguée

Pour des raisons d'efficacité, les acteurs infra-étatiques laissent souvent la responsabilité de l'exécution des projets de coopération à des organisations intermédiaires qu'elles désignent pour ce faire. Par exemple, des prestataires nationaux qui reçoivent directement les financements du partenaire du nord et réalisent les actions pour le compte de l'acteur infra-étatique malien sous la forme de maîtrise d'ouvrage délégué. C'est le cas de l'agence KARED et le PACEDEL à Nioro et Diema. Selon Seydou Sissouma « Angers réalise les travaux avant de mettre le produit fini à la disposition du District de Bamako »⁹²⁰.

Des prestataires nationaux reçoivent les financements du partenaire du nord et l'exécute sans aucune responsabilité des acteurs infra-étatiques maliens. C'est le cas du projet de la coopération avec le Venezuela à travers l'implication de la FAO. Pour le cas du District de Bamako, c'est Angers qui construit puis signe une convention avec le District pour une délégation de gestion.

⁹¹⁹ BOINVILLIERS(Iris) ,op, cit, p.23

⁹²⁰ Voir : Interview réalisé à la mairie du District de Bamako, interview de Seydou Cissouma, chef de division coopération décentralisée à la mairie du District, février 2017

En analysant ces deux exemples, nous constatons toujours l'oubliette de l'acteur infra-étatique malien. Les acteurs infra-étatiques qui concourent à la maîtrise d'ouvrage déléguée doivent savoir que la prérogative de la maîtrise d'ouvrage du développement local et régional des acteurs infra-étatiques maliens est l'œuvre du législateur ; par conséquent, elle ne pourra faire l'objet de délégation dans le strict respect du droit positif malien.

Sur le plan normatif, plusieurs dispositifs encadrent la capacité des acteurs infra-étatiques maliens en matière de maîtrise d'ouvrage. Ces règles sont plus simples parce qu'elles intéressent les commandes d'une valeur inférieure à 10 millions dont la nature de l'acte est la décision⁹²¹. Elles concernent aussi les investissements colossaux qui sont régies par un arrêté⁹²². Mais dans ce domaine, les régions et le District de Bamako semblent être les mieux outillées parmi les acteurs infra-étatiques maliens. Cette situation s'explique par le fait que l'enjeu premier de la coopération décentralisée n'est pas que financer des actions de coopération décentralisée mais de renforcer les capacités des acteurs infra-étatiques en matière de maîtrise d'ouvrage.

En plus, la coopération décentralisée en tant que premier moyen de mobilisation des ressources pour la réalisation d'infrastructures de base, est un outil pour renforcer les compétences des acteurs infra-étatiques. Pour Eric Recoura-Massaquant, la question qui se pose régulièrement aujourd'hui est celle de l'accompagnement des processus de décentralisation via les projets de coopération décentralisée, en renforçant la maîtrise d'ouvrage locale, les capacités organisationnelles et techniques des collectivités⁹²³. Le souhait de nombreuses acteurs infra-étatiques maliens est le renforcement de la maîtrise d'ouvrage en se focalisant sur les compétences affectées par l'Etat et les moyens de mise en œuvre : ressources humaines (formations, échanges de savoir-faire vers les élus et techniciens, renforcement de la relation entre collectivités et territoires), ressources financières (fiscalités locale, appui à la recherche de financements extérieurs), ressources techniques et matérielles.

Grâce au renforcement institutionnel, les collectivités territoriales pourront enfin, par elles-mêmes, réaliser le montage global du dossier financier, rédiger les termes de référence des études de faisabilité et d'identifier des compétences disponibles dans la commune, dans le

⁹²¹ DÉCISION N°0004/DNCT du 16 NOV 2000, fixant les dispositions particulières applicables à la passation et à l'exécution des marchés publics d'un montant inférieur à 10 millions F CFA.

⁹²² ARRETE N° 00 1383/MEF-SG du 11 mai 2000 fixant les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics des collectivités territoriales.

⁹²³ RECOURA-MASSAQUANT(Eric), « La coopération décentralisée et internationale en pratique », La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales, 2013, n°30, 2219

cercle, dans la région et dans le District de Bamako et ensuite définir les interventions extérieures nécessaires.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 :

Nous pouvons dire que la coopération décentralisée reste confrontée à des problèmes de contrôle, de manque de formation des agents locaux du Sud, et un manque cruel des ressources financières de la part des acteurs infra-étatiques maliens. Cela constitue un défi à relever afin de favoriser le développement communal, local et régional. Donc Il est souhaitable que l'acteur étatique malien forme non seulement ses agents déconcentrés et décentralisés mais aussi faire le transfert concomitant des ressources humaines et financières. C'est dans ce cadre que la coopération décentralisée pourra s'inscrire dans la dynamique de renforcement des capacités des acteurs infra -étatiques afin de les rendre plus compétitifs.

En plus, l'appui-conseil doit de plus en plus être orienté vers la maîtrise des projets de développement, ce qui permettra une bonne appréhension de la maîtrise d'ouvrage par les acteurs infra-étatiques. Les autorités déconcentrées doivent initier et coordonner en concertation avec les associations d'autorités décentralisées un certain nombre d'études thématiques réunissant les bonnes pratiques et bonne coordination des opérations .Enfin les collectivités territoriales doivent aussi générer des fonds à travers des activités génératrices de revenu pour financer convenablement leurs actions de coopération décentralisée.

CONCLUSION DU TITRE 1 :

La coopération décentralisée des acteurs infra-étatiques constitue l'un des principaux moyens dans le cadre de la lutte contre la corruption et la pauvreté. Le financement étant considéré comme l'élément fondamental de la coopération décentralisée, a participé à la construction juridique de cette compétence. Car le législateur qui était silencieux à la question, a été obligé de poser des normes en encadrant le financement des actions de coopération. Nous avons constaté que les règles⁹²⁴ relatives à l'octroi de subvention⁹²⁵ ou

⁹²⁴ A partir du moment où les instruments mobilisés par les collectivités territoriales pour agir à l'international sont analogues à ceux utilisés dans le cadre de son action locale (exception faite des conventions conclues avec les entités locales étrangères), ils sont soumis au droit commun de la légalité interne des actes des collectivités territoriales. Cette solution, pour cohérente qu'elle soit, n'a toutefois jamais, à notre connaissance, été clairement affirmée par le juge administratif. Seulement, dans plusieurs décisions, le juge administratif a

encore à la maîtrise d'ouvrage⁹²⁶, peuvent soulever aussi des difficultés lorsqu'elles sont appliquées dans le cadre d'une action internationale. Et cela nécessite une convergence de vue des acteurs étatiques afin de poser des normes pour pouvoir renforcer ce droit administratif local à caractère international.

Il est à signaler aussi que l'exécution des conventions de coopération peuvent être interrompue volontairement ou involontairement par l'un des acteurs infra-étatiques ou l'interprétation d'une clause de la convention peut naître un désaccord. Dans ce cas les parties seront obligées de chercher des modes de solution, alors que dans ce domaine les mécanismes de solutions ne semblent pas être bien édifiés. Cela nous amène à découvrir le caractère imprécis au niveau du contentieux dans la perspective d'analyser les différentes possibilités de résolution du contentieux.

soumis l'acte par lequel la collectivité intervient à l'étranger aux conditions de légalité interne propres à tout acte de cette nature. Ceci montre, au passage, que le juge administratif considère ces accords comme des actes de droit interne et non de droit international. Cité par BURRIEZ(Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271

⁹²⁵ Les subventions accordées à une association française ou étrangère pour la réalisation d'un projet à l'étranger sont soumises aux conditions de légalité applicables aux subventions accordées dans un cadre strictement local. Il n'y aura pas de sens ici de distinguer selon la nature du bénéficiaire, public ou privé, français ou étranger. Choisir la solution contraire permettrait aux collectivités territoriales de contourner les règles applicables aux subventions en contractant avec un partenaire étranger plutôt que national. Cité par BURRIEZ(Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271

⁹²⁶ La collectivité territoriale peut être en effet être à l'origine du projet, en avoir défini l'objet et les modalités de réalisation. Elle peut également être chargée de l'assistance à la réalisation d'un projet défini par l'entité étrangère. Par exemple la ville de Suresnes réalise l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la réalisation d'études de faisabilité dans le cadre de l'aménagement d'un nouveau quartier intégré dans la conurbation du Cap-Haïtien (V. Atlas de la coopération décentralisée). On soulignera à cet égard que les appels à projet lancés par le ministère des affaires étrangères imposent que la maîtrise d'ouvrage soit confiée à la collectivité française. Dans les deux cas, l'intervention de la collectivité française. Dans les deux cas, l'intervention de la collectivité française peut nécessiter le recours à des prestataires extérieurs et la conclusion de contrats avec ces derniers. La question de l'applicabilité du droit de la commande publique se pose alors. Cité par BURRIEZ(Delphine), « L'action internationale des collectivités territoriales françaises », RDP, 2018, n°5, p.1271

TITRE 2 : DU CARACTÈRE IMPRECIS AU NIVEAU DU CONTENTIEUX

Le contentieux est lié à l'activité humaine en générale et il s'agit donc typiquement d'une notion de droit processuel commune aux procédures civile, commerciale, sociale, pénale ou administrative notamment⁹²⁷. Il s'attache, en effet, au traitement du litige sur une situation protégée par la règle de droit auquel il importe, pour le rétablissement de la paix sociale, de trouver une solution définitive, c'est-à-dire acceptée par les parties en cause pour correspondre à la vérité légale⁹²⁸. En partant de cela, nous nous sommes posé la question si ces conventions peuvent donner naissance à un contentieux.

Depuis le début des relations de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales maliennes et étrangères, à notre connaissance aucun contentieux n'est né des différents accords de coopération entre ces acteurs infra-étatiques. Même sans qu'un dépouillement systématique de la jurisprudence ait été effectué sur une longue période, il ne semble pas que jusqu'à lors un acte relevant de la coopération décentralisée⁹²⁹ ait déjà donné lieu à un contentieux au Mali.

L'explication est aisée, jusqu'alors, les actes posés par les collectivités territoriales maliennes avec l'étranger se résumaient à quelques déclarations conjointes, à quelques protocoles de collaboration à peine formalisés⁹³⁰. Les acteurs infra-étatiques n'y voyaient pas une source de droits à faire respecter et le législateur un phénomène à régler.

Mais cela ne veut pas dire qu'à l'avenir aucun contentieux ne pourra se poser, vu le nombre

⁹²⁷ On doit souligner, à ce propos, la contribution remarquable, en doctrine, des professeurs H.Vizioze, études de procédure, Bordeaux, éd. Brière, 1956, et H.Motulsky, Droit processuel, Montchrestien, 1973. Les visionnaires sont, par définition, en avance sur leur temps. Dans les années récentes, la thématique du droit processuel s'est développée considérablement, centrée sur la jurisprudence de Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette évolution est appuyée, à juste titre, par les praticiens du droit et relayée, autant que possible, par l'édition universitaire : on peut citer, en ce sens, le Dictionnaire de justice publié aux PUF, en 2004, sous la Direction du professeur Loïc Cadiet. Cette approche globale des questions de justice, sans s'arrêter à la distinction de base entre justice judiciaire et justice administrative, tend à devenir celle du législateur dans la détermination, à moyen terme, des moyens qui lui sont nécessaires : en ce sens, la loi Toubon de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice et la loi Perben d'orientation et de programme pour la justice du 9 septembre 2002. Cité par GOHIN(Olivier), POULET(Florian), Contentieux administratif, 9^e éd, Lexis Nexis, 2017, p.2.

⁹²⁸ GOHIN(Olivier), POULET(Florian), Contentieux administratif, 9^e éd, Lexis Nexis, 2017, p.2.

⁹²⁹ Ou de ce qu'elle recouvre, la formule n'étant apparue récemment citée par YVES CLAISSE, Le droit de la coopération décentralisée, L.G.D.J, Paris, 1994, p.39

⁹³⁰ CLAISSE(Yves), Le droit de la coopération décentralisée, L.G.D.J, Paris, 1994, p.39

croissant des coopérations transfrontalières et transfrontières entre collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger et en plus les enjeux économiques et financiers que renferment dorénavant ces conventions peuvent à l'avenir aboutir à des différends entre les acteurs infra-étatiques. Donc une probabilité d'un contentieux s'est donc accrue et oblige à chercher les modes de résolution.

Aujourd'hui, on l'a vu⁹³¹, les choses ont évolué. D'une part, les actes passés ont une réelle densité juridique. A n'en point douter, certaines conventions signées par les collectivités territoriales maliennes avec l'étranger sont source d'obligations et droits, et donc, au moins potentiellement, source de problèmes et pourquoi le nier ? De contestation⁹³². L'article 47 du décret 2015 dispose que « la convention de coopération décentralisée est un acte juridique par lequel deux ou plusieurs collectivités territoriales ou leurs groupements établissent des liens de coopération ou de partenariat ⁹³³... »

D'autre part, et là encore il ne s'agit que d'un rappel, il n'est pas sûr au regard de l'importance quantitative du phénomène et des dangers qu'il recèle, que les tiers s'estiment liés par l'intention des parties de maintenir leur engagement hors du droit⁹³⁴. D'ailleurs le préfet et le juge pourraient voir du droit là où les parties n'ont vu que du non droit⁹³⁵.

Dans ce cas, il serait utile que le régime juridique applicable aux conventions de coopération décentralisée soit éclairé afin de réduire, ou en tout cas prévenir les risques. Ce qui implique que, dès la conclusion de l'accord de coopération décentralisée, les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger précisent le régime juridique applicable à leur convention, afin d'éviter les difficultés et complications pouvant survenir notamment en cas de contentieux. A cet effet, les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger pourraient par exemple prévoir des clauses particulières lors de la conclusion de leurs conventions. Cela permettrait ainsi, la réduction des difficultés éventuelles pouvant naître en cas de conflit, compte tenu du fait que les conventions de coopération décentralisée mettent nécessairement en présence deux systèmes judiciaires nationaux.

⁹³¹ Cf. 1^{ere} partie, Section 1. Les actes passés par les collectivités locales avec l'étranger : droit ou non droit ? Cité par YVES. CLAISSE, op.cit. p.38

⁹³² CLAISSE(Yves), Le droit de la coopération décentralisée, L.G.D.J, Paris, 1994, p.39

⁹³³ Art 47 du décret n°2015-0848/P.RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats.

⁹³⁴ CLAISSE(Yves), op, cit, p.39.

⁹³⁵ Voir également sur ce point 1^{ere} partie, Section1. Les actes passés par les collectivités locales avec l'étranger : droit ou non droit ? Cité par YVES. CLAISSE, op.cit. p.38.

Dans le souci de prévenir les risques, le pouvoir réglementaire malien a tenté de réglementer cette compétence des collectivités territoriales à travers le décret 2015 portant modalités de la coopération entre les collectivités maliennes et leurs homologues d'autres Etats. Par exemple dans son article 46, il est prévu que « tout différend par rapport à l'application ou de l'interprétation des conventions de coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres pays seront résolus à l'amiable⁹³⁶... ». Toutefois, les parties peuvent convenir dans la convention de coopération, visée à l'article 47, de l'autorité administrative ou judiciaire habilitée à statuer sur les différends résultant de l'application de ladite convention⁹³⁷. Mais ces dispositions ne déterminent ni les modes amiables ni le droit applicable et ni la nature du juge. Cela nous amène à découvrir **les modes alternatifs de règlement des différends** dans un premier temps compte tenu des modes de résolution des différends prévus par les acteurs infra-étatiques dans les différentes conventions de coopération (Chapitre 1) et dans un second temps **le mode de règlement juridictionnel** (chapitre 2).

⁹³⁶ Art 46 du décret n°2015-0848/P.RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats.

⁹³⁷ Art 46 du décret n°2015-0848/P.RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats.

CHAPITRE 1 : DES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Les modes alternatifs de règlement des différends(MARD) correspondent à ce que la tradition anglo-saxonne qualifie d'alternatives *means of dispute resolution* (ADR). Ils désignent, de manière générale, l'ensemble des procédés conduisant à une solution amiable des différends. Selon Olivier Gohin et Florian Poulet, c'est une autre façon de ne pas encombrer la juridiction administrative, voire de cesser de l'encombrer et de ne pas y avoir recours ou de cesser d'y avoir recours, dans le cadre du contentieux non juridictionnel de l'administration ou d'un contentieux juridictionnel de l'administration porté en dehors de la juridiction administrative⁹³⁸. Pour Mattias Guyomar et Bertrand Seiller, les modes alternatifs de règlement des litiges permettent le dénouement d'une situation litigieuse sans recours à la voie juridictionnelle étatique⁹³⁹. Ce mode de résolution est plus pratiqué dans les continents africain et américain que dans le continent européen et cela se justifie :

D'une part, le fondement culturel de la justice en Europe est plus juridique et conflictuel que consensuel et ne semble pas correspondre aussi aisément aux conceptions dominantes qui fondent les modes alternatifs de justice⁹⁴⁰.

D'autre part, dans les sociétés africaines, les différends sont perçus comme des problèmes de communication et comme de simples contentieux relationnels qui peuvent être gérés par l'entente des deux acteurs. De cette approche, il ressort pourtant que le droit positif malien incite le développement des modes alternatifs de règlement des différends. En d'autres termes, le contentieux peut être géré par exemple par le médiateur de la république qui appelle à la bonne foi des parties. Ce mode réduit considérablement les prérogatives des juges par rapport à la gestion du contentieux. Surtout au regard de l'augmentation du nombre de contentieux mettant en cause les collectivités, qui trouve sa source dans les transferts de compétences dont elles ont bénéficié mais aussi dans la tendance, plus générale, à la judiciarisation de la société, les acteurs locaux ne peuvent qu'être sensibles aux modes alternatifs de règlement des différends⁹⁴¹. Mieux vaut en effet parfois, pour les autorités

⁹³⁸ GOHIN(Olivier), POULET(Florian), Contentieux administratif, 9^e éd, Lexis Nexis ,2017, p.218.

⁹³⁹ GYOMAR(Mattias) , SEILLER(Bertrand), Contentieux administratif, éd Dalloz, 2017,p.256.

⁹⁴⁰ MOURJI(Mohamed Amal), Communication, sur « les modes alternatifs de règlement des conflits, un procédé séduisant, mais d'une efficacité incertaine »,Colloque international , Alger 6et 7mai 2014, p.57

⁹⁴¹ DIDRICHE(Olivier), « Modes alternatifs de règlement des différends dans les collectivités », AJ Collectivités territoriales, 2017, p.420.

décentralisées, régler rapidement un litige en faisant recours aux protagonistes, que de laisser un juge trancher un litige dont il pourrait être saisi.

Ce sont des procédés qui ont pour objet la résolution des conflits en dehors de l'institution judiciaire⁹⁴². Selon Laurent Richer, la notion de modes alternatifs comporte un aspect négatif et un aspect positif⁹⁴³. L'aspect négatif consiste à faire échapper les litiges au juge étatique et l'aspect positif permet de les régler de façon plus efficace. A ce sujet, Elsa Costa estime que les motifs du recours à un mode alternatif de règlement des différends tiennent le plus souvent un souci d'efficacité et de rapidité⁹⁴⁴. En préférant un arrangement amiable, les protagonistes cherchent à éviter le duel judiciaire, le stigmate d'une décision juridictionnelle, les aléas et les lenteurs de procédures incertaines⁹⁴⁵. Ces modes alternatifs contribuent aussi au désengorgement des juridictions étatiques. Leur développement répond à un besoin nouveau de régulation sociale qui dépasse très largement le champ ordinaire de l'activité juridictionnelle⁹⁴⁶. Ils sont appelés à se développer en tant que procédés de règlement des litiges administratifs complémentaires à la juridiction administrative⁹⁴⁷ tout en œuvrant les garanties élémentaires du procès équitable.

Ces modes amiables de résolution des différends, sont devenus une question d'actualité. En effet, face à une justice souvent jugée trop partielle, longue, coûteuse, par les justiciables et les acteurs du droit, ces méthodes apparaissent aujourd'hui comme une solution alternative. Selon l'article 119 du décret 2015, les différends ou litiges où toute revendication formulée par une partie à l'encontre d'une autre, découlant de l'interprétation des textes régissant les marchés publics et les délégations de service public, de la passation, de l'exécution, ou de la réalisation des marchés publics sont réglés par les voies suivantes à savoir le recours gracieux, le règlement non juridictionnel, l'arbitrage...⁹⁴⁸. Pour en savoir plus nous examinerons dans un premier temps le régime des modes amiables (Section 1) et l'arbitrage qui reste pendant entre le mode de règlement non juridictionnel de litige et le mode de

⁹⁴² BOUSSARO(Sabine), « Conciliation, transaction et arbitrage » fascicule 2008, p.3.

⁹⁴³ RICHER(Laurent), « Collectivités locales et modes alternatifs de règlement des litiges (1) : identifier, organiser et résoudre le litige(2) », *Aj Collectivités territoriales*, 2012, p.237.

⁹⁴⁴ COSTA (Elsa), « La conciliation devant le juge administratif », *AJDA*, 2012, p.1834.

⁹⁴⁵ COSTA (Elsa), *op. cit.*, p.1834..

⁹⁴⁶ CADIET(Loïc), « Les modes alternatifs de règlement des conflits et le droit in Les modes alternatifs de règlement des litiges : les voies nouvelles d'une autre justice. Doc. fr .2003, , p.257

⁹⁴⁷ BOUSSARO(Sabine), « Conciliation, transaction et arbitrage » fascicule 2008, p.1-2

⁹⁴⁸ Art 119 du décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de services publics

règlement juridictionnel (section 2) dans son deuxième temps.

SECTION 1 : DES MODES AMIABLES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Les solutions alternatives semblent être très appréciables pour les justiciables. Car elles reposent sur une relation d'amitié et de négociation. Dans le souci de pérenniser le mode amiable, le pouvoir réglementaire malien dans son décret n° 2015-0604 autorise les collectivités territoriales maliennes à recourir aux modes amiables. Confirmé aussi par certaines conventions signées entre le District de Bamako et ses homologues d'autres Etats. Nous pouvons citer à cet effet ,la convention de coopération signée entre le District de Bamako et la ville de Strasbourg et précisément dans son article 7 qui stipule que « tout différend dans l'exécution de la présente convention sera autant que possible traité à l'amiable ⁹⁴⁹ ... », en plus, la convention cadre de coopération décentralisée entre le District de Bamako et la ville de Bordeaux en France et le projet d'accord de jumelage entre le District et le Caire en Egypte abordent dans le même sens en prévoyant que « tout différend dans l'exécution de la présente convention sera autant que possible traité à l'amiable ⁹⁵⁰ ». Donc il est important de développer ce mode amiable afin d'éclairer les acteurs infra-étatiques. Pour plus de précision de taille, nous nous intéresserons au rôle des conciliateurs administratifs (paragraphe I), et la médiation (paragraphe II).

Paragraphe 1 : Du recours aux conciliateurs

La conciliation est un mode alternatif de règlement des litiges que le législateur d'encourager, afin de prévenir les éventuels différends. Pour Paul Robert, la conciliation se définit comme « l'action d'amener à s'entendre des personnes d'opinion divergente »⁹⁵¹. C'est un procédé de règlement à l'amiable du différend entre deux parties qui cherchent à concilier leur point de vue avec l'aide d'un tiers, lequel propose un règlement que les parties sont libres de refuser ou d'accepter⁹⁵². Selon Simon Hotte, la conciliation est une méthode amiable car

⁹⁴⁹ Art 7 de la convention de coopération signée entre le District de Bamako et la ville de Strasbourg, 27 juin 2011.

⁹⁵⁰ Art 4 de la convention cadre de coopération signée entre le District de Bamako et la ville de Bordeaux, 23 septembre 2009, ainsi que la convention entre le District de Bamako et Caire .

⁹⁵¹ ROBERT (Paul), Le Petit Robert, Dictionnaire de langue Française, Paris, éd Le Robert, 1989, p.357. Cité par LATULIPPE(Ginette), La médiation judiciaire : un nouvel exercice de justice, éd Yvon Lais, 2012, p.7.

⁹⁵²DEGUERGUE(Maryse), Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, 2003, p.61

elle produit des résultats purement consensuels ou transactionnels⁹⁵³. Ce mode est très pratiqué au Mali que ce soit en matière de grève mais aussi en matière de passation des marchés publics. Pour approfondir cet élément, nous développerons d'une part la conciliation administrative (A) et d'autre part la conciliation faite par le juge(B).

A- De la conciliation par l'administration

Le recours à ce mode par les acteurs étatiques ou infra-étatiques est confirmé implicitement par les textes maliens. Mais il se trouve que certains législations comme la législateur français en a prévu ce mode dans la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif qui a prévu dans son article 13 l'intervention des décrets en Conseil d'Etat qui devaient déterminer dans quelles conditions les litiges contractuels et de responsabilité extracontractuelle seraient soumis, avant toute instance arbitrale ou contentieuse, « à une procédure préalable soit de recours administratif, soit de conciliation⁹⁵⁴ ». Mais l'aspect qui nous intéresse ici la conciliation facultative(1) et la conciliation obligatoire(2).

1. De la conciliation facultative

La conciliation facultative se trouve aussi bien dans le contentieux contractuel que dans le contentieux de la responsabilité extracontractuelle. Suite à ce texte réglementaire, certains acteurs ont inséré cette clause dans leurs conventions. Nous pouvons citer à cet effet la convention portant accord de coopération décentralisée entre Angoulême en France et Ségou en République du Mali dans son article 8 qui dispose que « Avant toute démarche contentieuse, les parties s'engagent à recourir à une conciliation amiable, et ce, en cas de litiges de l'exécution de la présente convention⁹⁵⁵... ». D'ailleurs cet article est une confirmation de certaines clauses contractuelles comme la convention cadre de coopération décentralisée conclue entre le Conseil Régional de Kidal en République du Mali et Conseil Régional de Marrakech Tensift Al Haouz au Maroc, relative au développement des élus fonctionnaires territoriaux de la Région de Kidal. Dans son article 6 il est prévu que « si un

⁹⁵³ HOTTE(Simon), La rupture du contrat international, contribution à l'étude du droit transnational des contrats, éd Défrenois, E.J.A, 2007, p.191.

⁹⁵⁴ DEGUERGUE(Maryse), op,cit, p.661

⁹⁵⁵ Art 8 de la convention portant accords de coopération décentralisée entre Angoulême (France) et Ségou (république du mali), signé en 2016.

différend survient entre les parties au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord, il est réglé par voie de consultation entre les parties ».

Le décret du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales maliennes a prévu dans son article 46 que « ... les parties peuvent convenir dans la convention de coopération, visée à l'article 47, de **l'autorité administrative** ou judiciaire habilitée à statuer sur les différends résultant de l'application de ladite convention ⁹⁵⁶». Un décret français aussi a instauré, au niveau national, régional ou interrégional, des comités consultatifs de règlement amiable des marchés qui donnent des avis en droit mais aussi en équité sur la solution qu'appellent les litiges relatifs aux marchés de passation par l'Etat⁹⁵⁷. Les parties aux conventions de coopération décentralisée ont donc le choix pour soumettre leur différend soit à un tiers soit au juge étatique. Afin d'encourager le recours à ce procédé alternatif, il appartient aux autorités étatiques de garantir, en cas d'échec des modes alternatifs de résolution, la saisine juridictionnelle. Cette conciliation reste l'initiative des parties mais certaines conciliations s'imposent aux acteurs comme la conciliation préalable obligatoire.

2. De la conciliation préalable obligatoire

La procédure de conciliation préalable obligatoire avant la saisine d'une justice étatique est une procédure rarement instituée par les textes juridiques dans la mesure où elle se rapproche du recours administratif préalable. Ce sont des recours administratifs en matière de contentieux administratif ordinaire. Il est à signaler que cette procédure fait intervenir un tiers⁹⁵⁸. En outre, c'est une procédure qui s'inscrit mal dans la logique des modes alternatifs des différends dans la mesure où elle met à mal la recherche d'un consensus, en l'absence de démarche des parties. C'est la raison pour laquelle, l'assemblée générale du Conseil d'État en France a rejeté un projet de décret instituant une procédure de conciliation obligatoire en matière de plein contentieux⁹⁵⁹.

Car les recours administratifs préalables obligatoires contreviennent au principe suivant lequel le justiciable ne peut pas saisir directement le juge du contentieux administratif contre

⁹⁵⁶ Art 46 de la loi n°2015-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.

⁹⁵⁷ DEGUERGUE(Maryse), op, cit, p.62

⁹⁵⁸ BOUSSARD(Sabine), « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc. , 2008, p.7

⁹⁵⁹ CE, avis 28 juin 1990: Rapport du Conseil d'Etat, régler autrement les conflits, p.39.

une décision administrative, sans passer par le recours administratif c'est-à-dire le requérant doit préalablement demander à l'administration de modifier sa décision, de l'abroger ou de la retirer. En plus, les acteurs n'étant pas tributaires d'un même ordre juridique auront du mal à accepter ou insérer cette clause dans leurs conventions de coopération décentralisée. Toutes fois de nombreux textes encouragent la conciliation entre l'administration et l'administré afin d'éviter un procès. La conciliation réussie peut aboutir à la conclusion d'un contrat de transaction, dont l'objectif consiste à écarter l'intervention du juge étatique.

En somme, la conciliation administrative est un mode souple de règlement et fondamentalement intéressante dans les contentieux portant sur les conventions de coopération décentralisée. Car elle renforce la cohésion sociale et surtout les liens de partenariat. Si la conciliation administrative est bien faite, elle peut être un facteur d'efficacité, de rapidité et de souplesse. Si les parties peuvent recourir à ces conciliations, la conciliation par le juge reste une possibilité

B- De la conciliation par le juge administratif

Au Mali, l'exercice de ce mode n'est pas confié au juge administratif mais plutôt au juge civil surtout en matière de divorce. Le juge civil a l'obligation de procéder en premier lieu la conciliation entre les parties. En cas de non réussite, il pourra procéder au jugement en dernier ressort. Mais en France, la loi du 6 janvier 1986 garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs(TA) a confié une mission de conciliation aux tribunaux administratifs, actuellement prévue par l'article L 211-4, CJA en vertu duquel « les tribunaux administratifs peuvent exercer une mission de conciliation ».A ce sujet Jean-Marc Le Gars estime que « la conciliation a toujours été pratiquée de manière informelle, quoique de façon exceptionnelle, dans les tribunaux administratifs en fonction des circonstances, de la disponibilité et du tempérament des magistrats ⁹⁶⁰».

Cette disposition issue de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 s'inspire de la pratique judiciaire de la conciliation. En 1978, les rédacteurs du Nouveau Code de procédure civile restaurent la conciliation. Elle entre dans la mission du juge ⁹⁶¹ et le titre VI du livre I du Nouveau Code de procédure civile française lui est consacré. La conciliation est possible tout au long de

⁹⁶⁰ Le GARS (Jean-Marc) « Conciliation et médiation en matière administrative (1), AJDA, 200, p.507.

⁹⁶¹ Art 21 du nouveau code de procédure civile en France.

l'instance, entre les parties, ou avec l'aide du juge. Il appartient à ce dernier, le cas échéant, de constater la conciliation dans un procès-verbal⁹⁶².

La conciliation par le tribunal administratif est entièrement libre et relève même du pouvoir discrétionnaire du juge⁹⁶³. Le Conseil d'État français a en effet jugé, d'une part, que cette disposition était directement applicable et ne nécessitait pas de décret d'application et, d'autre part, qu'eu regard à la nature de la mission de conciliation ainsi confiée aux tribunaux administratifs, la décision par laquelle un tribunal administratif refuse d'exercer la dite mission n'est pas susceptible de recours⁹⁶⁴. Mais dans la pratique cette mission est moins exercée par les TA français.

La conciliation administrative peut être ordonnée par le juge administratif en première instance et même en appel, chaque fois qu'il estime pertinente, mais elle peut également être demandée par les parties au litige qui omettent trop souvent cette option procédurale de se substituer à lui pour régler les litiges, de façon à en faire non plus une première ligne, mais (...) un recours⁹⁶⁵. Tous les différends ne sauraient être gérés par lui et d'autres alternatifs de régulation sociale doivent être utilisés, soit en remplacement, soit en complément de son intervention : des modes plus horizontaux, plus souples, plus efficaces, plus rapides aussi, qui ménagent l'avenir en particulier, la qualité des rapports humains et sociaux⁹⁶⁶.

Lorsque les procédures de conciliation et de médiation se sont développées en matière civile, quoi que d'une manière inégale selon le degré d'intervention du juge⁹⁶⁷, en matière administrative, elles ont un bilan très mitigé. Mais il est à signaler que plusieurs instances de conciliations ont été créées dans les ministères, les collectivités territoriales et les autres services publics.

⁹⁶² Art 127 à 131 du nouveau code de procédure civile en France

⁹⁶³ BOUSSARD(Sabine), « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc , 2008, p.12.

⁹⁶⁴ CE, Ass, 23 juin 1989, Veriter : juris Data n°1986-600095 ; Rec.CE 1989, p.146, concl. D.Lévis, AJDA1989, p.424, chron., Honorat et Baptiste.

⁹⁶⁵ GARAPON(A), PERDRIOLLE(S), BERNABE(B), La prudence et l'autorité, juges et procureurs de XXème siècle, O. Jacob, 2014, p.27. Cité JEAN-MARC- SAUVE, op, cit p.12

⁹⁶⁶ FRICERO(N), « Modes alternatifs de règlement des conflits et procès équitable », liberté, justice, tolérance, mélange en l'honneur du Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Bruylant, 2004, p.839.

⁹⁶⁷ Bilan récent : sur le développement des modes alternatifs des différends, avril 2015, rapport réalisé par l'inspection générale des services judiciaires, avec l'appui du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, selon ce rapport, la médiation reste essentiellement extra-juridictionnel ou conventionnel et dans la plupart des cas, la saisine d'un médiateur est le fait des parties, et non du juge, cité par Jean -Marc -Sauve, op, cit, p.3.

En outre, des expérimentations de recours préalables obligatoires ont été conduites pour régler les litiges relatifs à la situation des agents civils⁹⁶⁸ en faisant intervenir des tiers de référence. Toutefois en matière administrative, le mécanisme reste moins développé. Ce faible développement des modes de règlement amiable résulte des « réticences des acteurs du procès administratif⁹⁶⁹ ».

La qualité des procédures confiées à une personne externe doit être consolidée. Le juge doit pouvoir désigner ce tiers avec l'accord et la confiance des parties tout en assurant des compétences, de l'indépendance et de l'impartialité de la personne externe. Un tel cadre doit être développé en matière de conciliation, comme il existe déjà en matière civile⁹⁷⁰. La seule limite à l'exercice de ce pouvoir réside dans le champ d'application de la conciliation : le tribunal ne peut exercer sa mission de conciliation hors des domaines de sa compétence juridictionnelle⁹⁷¹. Il en est de même pour les cours administratives d'appel⁹⁷². Il reste que de nombreux présidents de tribunaux administratifs militent en faveur de l'édiction d'un texte, pour mieux encadrer la procédure de conciliation, et d'un renforcement des moyens⁹⁷³.

En somme, le mode de règlement des différends s'inscrit donc dans le mouvement de modernisation de l'administration centrale ou décentralisée qui doit mieux répondre aux attentes des gouvernés. Ce mode de résolution reste une bonne piste pour les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger en cas d'éventuels différends dans le cadre de la coopération décentralisée. Ces acteurs infra-étatiques ont la possibilité de recourir à un autre mode amiable qui est la médiation.

Paragraphe 2: De la médiation comme mode de résolution des différends en matière de coopération décentralisée

⁹⁶⁸ Décret n°2012-765 du 10 mai 2012 portant expérimentation de la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'Etat.

⁹⁶⁹ MULLER(E), « Le recours à la conciliation et à la médiation par le juge administratif », in la régulation par le juge de l'accès au prétoire, Dalloz, 2013, p.187.

⁹⁷⁰ Art 129-2 à 129-6 du code procédure civile, voir également le décret n°2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution des différends.

⁹⁷¹ CE , 22 mars 1995, Dadillon: Juris Data n°1995-041218; Rec.CE 1995, p.138.

⁹⁷² CAA Nantes, 13 mai 1998, n°96NT01556, Branchet, irrecevabilité de la demande de conciliation présentée devant une cour administrative d'appel.

⁹⁷³ BOUSSARD(Sabine), op ,cit , p.13.

La médiation est un processus structuré, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord, en dehors de toute procédure judiciaire en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers choisi par elles qui accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence⁹⁷⁴. Elle peut être définie aussi comme une « entremise destinée à amener un accord » ou encore comme le « fait de servir d'intermédiaire, en particulier dans la communication⁹⁷⁵ ». Toutefois, un second dictionnaire va introduire une certaine confusion en définissant la médiation comme une « entremise destinée à concilier des personnes⁹⁷⁶ ». Dans le vocabulaire juridique, le médiateur s'entend comme « celui auquel les parties à un conflit demandent de proposer la solution de leur différend, à la différence du conciliateur seulement chargé d'œuvrer au rapprochement des personnes en conflit⁹⁷⁷ ». Selon David Renders, la médiation est « le mode de solution des conflits consistant, pour la personne choisie par les protagonistes, à proposer un projet de solution, sans se borner à s'efforcer de les rapprocher, à la différence de la conciliation, mais sans être investi du pouvoir de leur imposer comme décision juridictionnelle, à la différence de l'arbitrage et de la juridiction étatique⁹⁷⁸ ». Pour en savoir plus, nous nous intéresserons à la médiation administrative (A) dans un premier temps et au cas particulier du médiateur de la République au Mali (B) dans un second temps.

A- De l'exercice de la médiation administrative

Cette médiation peut être coordonnée par les personnes externes de la juridiction (1) ou par la juridiction elle-même(2).

1. De la médiation par les personnes externes de la juridiction administrative

La médiation est un procédé amiable dans la mesure où le médiateur ne détient pas le pouvoir de trancher le différend. Aucune solution ne va s'imposer aux parties. Elle privilégie « le dialogue, le contrat humain, l'écoute ainsi que la participation » des parties en vue de parvenir à un accord⁹⁷⁹. Le médiateur doit écouter les parties et confronter leurs opinions dans le but de proposer une solution au conflit qui les oppose. Elle participe à une

⁹⁷⁴ C.pr. Civ. Art .1530

⁹⁷⁵ Dictionnaire Larousse, Médiation, cité par Adeline Audrerie, mémoire de recherche, Médiation et Conciliation : quelle distinction en matière juridique ?, 2014-2015, p.11

⁹⁷⁶ Le Petit Robert 2013, V° Médiation

⁹⁷⁷ CORNU(Gérard), vocabulaire juridique, 8^e éd, PUF, 2007, p.583.

⁹⁷⁸ RENDERS(David), Droit administratif général,, éd Bruylant, 2015,p.445.

⁹⁷⁹ HURARD(Joly), Conciliation et médiation judiciaire, PUAM, 2003, p.12, cité par Adeline Audrerie op, cit, p.38

contractualisation du contentieux. Plutôt que de remettre leur différend entre les mains du juge, les parties vont conclure un contrat pour y mettre fin à leurs différends. Enfin, le médiateur doit présenter des garanties d'indépendance envers les parties.

Cependant, cette médiation a des limites. Par exemple, si les parties négocient elles-mêmes l'accord avec l'aide du tiers, elles ne peuvent toutefois pas contredire le cadre législatif. Ainsi, Joly Hurad définit les accords de médiation et de conciliation comme des « contrats dirigés » dans la mesure où les parties ne sont pas totalement libres dans la rédaction de l'accord⁹⁸⁰.

D'ailleurs la médiation comme les autres modes alternatifs de règlement des différends ont pour finalité commune d'arriver à une solution mettant un terme au conflit sans faire recours au juge. Tout comme l'arbitrage, la médiation va permettre de surmonter les difficultés du système judiciaire. Ce mode constitue donc une réponse à la crise de la justice. Si les procédures de médiation permettent d'éviter un long parcours judiciaire, elles vont également permettre aux parties d'échapper à une solution imposée par la justice privée ou le juge ordinaire.

La solution issue de la médiation sera le reflet de la volonté des protagonistes. Cet accord sera plus facilement exécuté dans la mesure où les protagonistes ont-elles-mêmes choisi la solution. A ce propos, Patrick Lingibé estime que les collectivités territoriales de même que l'Etat et les autres structures publiques doivent s'emparer de la médiation administrative car elle est un mode efficace de règlement pacifié des différends rencontrés⁹⁸¹. Les acteurs ont toujours la possibilité de poursuivre la voie contentieuse si les discussions échouent.

2. De la médiation judiciaire

La médiation judiciaire est d'abord une création prétorienne. Elle s'est développée en France dans les années 1970, sous l'impulsion de certains magistrats souhaitant réduire l'attente dans leurs juridictions et offrir aux justiciables la solution la plus possible. La médiation est alors devenue une procédure privilégiée permettant à la fois d'alléger le rôle des tribunaux et d'apaiser les conflits⁹⁸². Il est à signaler que si la médiation peut être coordonnée par le juge administratif en France, il n'en est pas au Mali car la loi portant organisation des juridictions administratives ne prévoit ni la conciliation et ni la médiation. Alors que la procédure de médiation est encouragée par plusieurs organisations régionales.

⁹⁸⁰ HURARD (Joly), Conciliation et médiation judiciaire, PUAM, 2003, p.36, cité par Adeline Audrerie op, cit, p.39.

⁹⁸¹ LINGIBE (Patrick), « La médiation en droit public », AJ Collectivités territoriales, 2017, p.431.

⁹⁸² Décret n°96-652 du 22 juillet 1996 en France relatif à la conciliation et à la médiation.

Dès 1981, à travers une série de recommandations, le Conseil de l'Europe incitait les Etats membres à recourir aux modes amiables et plus particulièrement à la médiation⁹⁸³. La directive européenne du 21 mai 2008 constitue une étape cruciale dans le développement de la médiation. Cette directive européenne a été transposée en France par l'ordonnance du 16 novembre 2011 qui va permettre à la médiation de faire son entrée dans le code de justice administrative français. Dès lors, l'article L.771-3 de ce code prévoit expressément le recours à la médiation⁹⁸⁴. Toutefois, il ne concerne que les litiges transfrontaliers, contrairement au Conseil d'Etat⁹⁸⁵. Dans les procédures de médiation, le code de justice administrative renvoie aux articles 21, 21-2 à 21-4 de la loi du 8 février 1995⁹⁸⁶ en France, qui garantissent notamment le respect des principes d'impartialité, de compétence, de diligence et de confidentialité. Pour autant, l'accessibilité de la médiation doit être garantie, car le médiateur est un tiers rémunéré, à la différence du conciliateur, qui est en principe bénévole et ne bénéficie que d'un remboursement de ses frais⁹⁸⁷.

Sur le plan décisionnel, ces procédures aboutissent à l'élaboration d'un accord de médiation ou à une transaction. La transaction est un contrat par lequel les parties s'entendent entre elles, au moyen de concessions réciproques et équilibrées, pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître⁹⁸⁸. Compatible depuis toujours avec les règles de droit administratif, sous réserve qu'elle ne porte atteinte à aucune règle d'ordre public⁹⁸⁹. Mais il reste entendu que le recours à cette médiation judiciaire en matière administrative est substantiellement faible. Cela peut s'expliquer par le peu de portée donnée à cette procédure par les textes juridiques. Néanmoins elle reste une alternative pour les acteurs infra-étatiques de recourir à ce mode de résolution.

⁹⁸³ Recommandation R-81-7 du 15 mai 1981, recommandation R-81-1 sur la médiation familiale, Recommandation R-99-19 sur médiation en matière pénale.

⁹⁸⁴ Art 771-3 du code de justice administrative française.

⁹⁸⁵ Conseil d'Etat, développer la médiation dans l'espace de l'Union européenne, la documentation française, 29 juillet 2011.

⁹⁸⁶ Art L-771-3 du code justice administrative français

⁹⁸⁷ Les conciliateurs de justice ne perçoivent qu'une indemnité forfaitaire destinée à couvrir les menues dépenses qu'ils peuvent exposer, comme souligne un rapport publié en avril 2015 par l'inspection général des services judiciaires (sur le développement des modes amiables de règlement des différends, avril), le montant de cette indemnité forfaitaire « a été fixé, selon un arrêté du 12 juin 2006, à 232 euros par an, avec la possibilité d'un dépassement sur autorisation spéciale des chefs de cours et présentation de justificatifs dans la limite de 432 euros par an. Le montant n'a pas valorisé depuis 2016. Cité par JEAN – MARC-SAUVE, op, cit , p.5.

⁹⁸⁸ Art 2044 du code civil français.

⁹⁸⁹ Note CE, 23 déc.1887, DE Dreux-Brézé, évêque de Moulins : Lebon, p.842, concl.O/Le Vavasseur de Précourt. –CE, 3 août 1910, Sté Gille, Brahic et Thomas : Lebon, p.686. Cité par Benoît Plessix, « Les modes alternatifs de règlement des litiges entre personnes publiques », Droit administratif n°8-9, 2017, 13

Donc, il est souhaitable que les pouvoirs publics maliens pensent à cet aspect pour pouvoir alléger les procédures judiciaires en matière administrative tout en encourageant les acteurs infra-étatiques de recourir à ce mode alternatif afin de résoudre leurs éventuels différends avec les collectivités territoriales d'autres Etats dans le cadre de leurs conventions de coopération décentralisée. Si la médiation judiciaire n'est pas prévue par les textes, il existe un médiateur de la république qui est chargé de résoudre les différends à travers la médiation.

B- Cas particulier du médiateur de la République du Mali

Institué par la loi n°97-022 du 14 mars 1997 modifiée par la loi n°2012 du 08 février 2012, le médiateur de la République est une autorité indépendante qui ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité dans l'exercice de ses attributions. Voie de recours non contentieuse en matière administrative, le médiateur de la République a d'abord été conçu comme un instrument visant à améliorer le fonctionnement de l'administration et les relations entre les administrations et les administrés.

Instance de règlement non juridictionnel des litiges administratifs, le médiateur de la république est chargé de recevoir les réclamations des personnes physiques ou morales concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public⁹⁹⁰. Une institution analogue est instituée aussi au Luxembourg⁹⁹¹. Mais ce médiateur est rattaché à la chambre des députés. Celui-ci ne reçoit, dans l'exercice de ses fonctions, d'instructions d'aucune autorité. Il a pour mission de recevoir, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations des personnes visées à l'article 2, paragraphe (1), formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relatives au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes, ainsi que des établissements relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales⁹⁹². Mais ces réclamations ne doivent pas porter sur le fonctionnement de l'administration en générale.

⁹⁹⁰ Art 1 de la loi n°2012-010/AN-RM du 8 février 2012 portant modification de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.

⁹⁹¹ Loi instituant un médiateur (Mémorial A n°128, 3 septembre 2003). Note de David Hiez, Droit Luxembourgeois, 6^e éd, Larcier, 2014, p.185.

⁹⁹² Art 1 de la Loi instituant un médiateur (Mémorial A n°128, 3 septembre 2003). Note de David Hiez, Droit Luxembourgeois, 6^e éd, Larcier, 2014, p.185.

Le médiateur de la République du Mali, dans l'exercice de ses fonctions, accueille, écoute et oriente les usagers. Au cas où sa réclamation n'entrerait pas dans le champ de compétence du Médiateur de la République, le réclamant serait orienté vers la structure la mieux appropriée.

Sa saisine est très simple, directe, gratuite et sans condition de délai. Dans la pratique, les citoyens peuvent adresser une lettre ou un formulaire dûment rempli au bureau du Médiateur de Bamako ou s'adresser à ses délégués dans les régions. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale malienne⁹⁹³ ou non mais qui considère qu'à l'occasion d'une affaire la concernant, une administration, collectivité ou organisme public n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qui lui est confiée. Cela suppose que les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger peuvent recourir à cette institution en vue de résoudre leur éventuel conflit qui pourrait s'opposer entre elles.

L'institution a le pouvoir de statuer cas par cas sur les réclamations qui sont soumises à son appréciation. Elle analyse les faits pour déterminer s'il y a eu un dysfonctionnement de l'organisme mis en cause. Elle a aussi un pouvoir d'instruction et d'investigation et peut se faire communiquer tout document ou toute information concernant l'affaire dont elle est saisie. La première étape de l'instruction d'une réclamation est l'examen de sa recevabilité.

Si cette condition est satisfaite, des études et des analyses diverses sont effectuées qui conduisent nécessairement à des échanges d'informations entre le Médiateur de la République et les réclamants d'une part et d'autre part entre lui et les organismes concernés. Toutefois, les réclamations ne sont recevables que lorsqu'elles entrent⁹⁹⁴ bien dans les domaines de compétence du Médiateur de la République⁹⁹⁵.

Lorsque la réclamation lui paraît justifiée, le médiateur fait des recommandations qui sont de nature à régler les difficultés dont il est saisi. Il peut, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, lorsque l'application de dispositions législatives ou réglementaires a abouti à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toute mesure qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'ils lui paraissent opportuns d'apporter à

⁹⁹³ Rapport annuel du médiateur de la République, 2015, p.9.

⁹⁹⁵ Voir Rapport Annuel 2005 du Médiateur de la République, P. 12

des textes législatifs ou réglementaires. Il peut aussi adresser à l'organisme mise en cause, une injonction notamment, lorsqu'il s'agit du refus d'exécution d'une décision de justice. Enfin lorsqu'il n'obtient pas de réponse satisfaisante, il propose au Président de la République de donner à l'autorité concernée toute directive qu'il juge utile.

Le médiateur a eu à statuer sur diverses réclamations. Ces réclamations ont visé toutes les catégories de services publics définies par la loi N° 94-009 du 24 mars 1994. Par exemple la gestion des litiges fonciers, les réclamations relatives à la gestion des carrières des fonctionnaires, l'inexécution de condamnations prononcées contre l'administration, les marchés publics etc. Les citoyens ont également continué à se plaindre contre des organismes internationaux et des sociétés privées intervenant au Mali ainsi que des administrations étrangères. Il faudrait cependant rappeler que la mise en cause d'un organisme résulte de la seule responsabilité du réclamant, de sa compréhension de son affaire⁹⁹⁶.

Cependant, certaines limites s'imposent au médiateur de la République. Il ne doit pas intervenir dans les contentieux entre les particuliers et des personnes morales qui ne sont pas investies d'une mission de service public⁹⁹⁷. En plus, il ne doit pas intervenir dans une procédure judiciaire en cours ou remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice⁹⁹⁸.

Le médiateur de la République du Mali dispose d'une part, d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser sa médiation et d'autre part, il ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte à l'égard des administrations et services publics dans les contentieux dont il est saisi. Certes la loi lui a donné un pouvoir d'enquête et d'injonction auprès des administrations concernées, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de sanction, il peut seulement faire des recommandations pour amener les parties à une solution équitable. En plus, sa décision est insusceptible de recours.

Malgré tous ces aspects, le médiateur de la République du Mali a contribué à la promotion de la démocratie au Mali tout en gérant certains conflits sociaux même si le secteur de coopération décentralisée est resté à l'écart. D'ailleurs cela s'explique d'une part par la non saisine des acteurs infra-étatiques du médiateur de la République et d'autre part le non contentieux des conventions de coopération signée entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues étrangers. Mais le Médiateur de la République reste une bonne

⁹⁹⁶ Voir Rapport Annuel 2007 du Médiateur de la République, P. 13

⁹⁹⁷ Art 1 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 modifiée par la loi n°2012 du 08 février 2012

⁹⁹⁸ Art 12 de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 modifiée par la loi n°2012 du 08 février 2012

piste de solution pour les éventuels conflits entre les acteurs infra-étatiques maliens et leurs hôtes.

En somme, les modes des règlements amiables des différends sont pertinents, mais ils peinent à se développer pour régler le contentieux au Mali et, en particulier en matière de coopération décentralisée. Ce minime apport ne doit pas être attribué à une forme désaveu. Car ces procédures répondent à de profondes aspirations dans la société et elles sont l'une des réponses possibles à la forte croissance de la demande de justice⁹⁹⁹. Le facteur justifiant un renforcement des mécanismes amiables réside dans l'impératif d'une bonne administration de justice. Dans un contexte dominé par la prolifération des différends et la restriction des moyens budgétaires, ces procédures de résolution doivent être encouragées afin d'alléger le travail du juge. En plus de la conciliation et la médiation, l'arbitrage semble être une voie possible pour les acteurs infra-étatiques.

SECTION 2 : DE L'ARBITRAGE

Bien qu'il s'agisse d'un mode juridictionnel de règlement des litiges, l'arbitrage relève des modes alternatifs dans la mesure où le juge saisi n'appartient pas à l'ordre juridictionnel étatique¹⁰⁰⁰. Contrairement aux deux autres modes alternatifs de règlement des différends que sont la conciliation et la médiation, l'arbitrage est un mode conventionnel, mais assuré par un juge privé, choisi par les parties, qui rend une sentence arbitrale¹⁰⁰¹ revêtue de l'autorité de la chose jugée. C'est –à-dire que les parties s'accordent sur les conventions d'arbitrage : le compromis et la clause compromissoire. Le compromis est un contrat par lequel deux parties soumettent à l'arbitrage un litige déjà né¹⁰⁰². Par contre La clause compromissoire est une stipulation figurante dans un contrat par laquelle les parties s'engagent à soumettre à l'arbitrage les litiges qui pourraient naître relativement à ce contrat¹⁰⁰³. Pour être valable, la convention d'arbitrage ne doit pas seulement être le fruit d'un consentement exempt de vices, mais elle doit également être objectivement licite¹⁰⁰⁴. Cela suppose d'une part qu'elle porte sur

⁹⁹⁹ SAUVE (Jean Marc), Colloque organisé par le Conseil d'Etat, en partenariat avec l'ordre des avocats de Paris et de groupement européen des magistrats pour la médiation, « la médiation et la conciliation devant la juridiction administrative, p.2

¹⁰⁰⁰ GYOMAR(Mattias) , SEILLER(Bertrand), Contentieux administratif, 4 éd Dalloz, 2017,p.261.

¹⁰⁰¹ DEGUERGUE(Maryse), op, cit, p.23

¹⁰⁰² Art 1447 du nouveau code de procédure civile française

¹⁰⁰³ Art 1142 du nouveau code de procédure civile française

¹⁰⁰⁴ RAOUF(Mohamed-Abdel), L'arbitre international et les contrats d'Etat, éd universitaires européennes, 2017, p.347.

une matière susceptible d'être tranchée par voie d'arbitrage et d'autre part qu'elle soit entre des parties qui, peuvent se soumettre à l'arbitrage.

Si les contrats de droit international privé sont susceptibles d'être portés aux arbitres internationaux en cas de contentieux ; la question sera de savoir si les conventions de coopération décentralisée peuvent être aussi soumises à l'arbitrage. En amont, ce mode de règlement serait prohibé par le droit interne. Cette forme de justice privée explique la méfiance que l'arbitrage a toujours suscitée dans notre système de justice étatique, qui assure un privilège de juridiction administrative aux personnes publiques et dans lequel les règles de compétences sont d'ordre public¹⁰⁰⁵.

Or le recours à l'arbitrage permettrait aux acteurs infra-étatiques de réduire le monopole de la compétence des juridictions administratives en matière de contentieux administratif. Permettre aux acteurs infra-étatiques dans le cadre de leurs conventions de coopération, de recourir à l'arbitrage en cas du contentieux pourrait mettre fin aux problèmes de saisine de la juridiction compétente, en cas de différend. Et aussi donner la liberté aux acteurs infra-étatiques d'insérer dans leurs conventions des clauses compromissoires, ce qui va résoudre les problèmes de droit applicable et la juridiction compétente. Dans la perspective de découvrir les caractéristiques de cette justice privée, nous tenterons d'examiner en premier lieu l'approche négative de l'arbitrage en droit public (paragraphe 1) et en second lieu les exceptions à la règle (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : De l'approche négative de l'arbitrage en droit public

La conception classique est défavorable à l'arbitrage surtout des différends, impliquant des personnes morales de droit public, notamment, en matière d'arbitrage interne. Le contentieux des collectivités publiques relève en principe de la compétence des juridictions administratives qui constituent un obstacle pour la promotion à d'autres modes de règlement des différends tels que l'arbitrage. En plus le recours à l'arbitrage pour résoudre les contentieux nés à l'occasion d'actes administratifs est en principe interdit dans la culture administrative.

D'ailleurs, aucun texte législatif ou réglementaire malien ne traite spécifiquement l'hypothèse de l'arbitrage international en matière de contrats passés par l'administration.

¹⁰⁰⁵ DEGUERGUE(Maryse), op.cit., p.23

Seulement en analysant l'esprit de la loi 94 portant organisation et fonctionnement des juridictions administratives qui ne mentionne pas l'arbitrage mais interdit en quelque sorte l'accès à l'arbitrage aux personnes publiques maliennes dans le cadre de leurs contrats ; car elle attribue le règlement de tout litige opposant des personnes morales de droit public au juge administratif. Il revenait à la jurisprudence de se saisir de la question. Cela nous amène à démontrer le critère organique (A) et le critère matériel (B) dégagés par le droit positif français pour prohiber le recours à l'arbitrage. Il est à signaler que le Mali ne dispose pas un code civil mais plutôt un code de procédure civile, commerciale et sociale et le juge civil malien applique toujours le code civil français et c'est la raison par laquelle nous faisons recours à ce code pour illustrer certaines parties de l'étude. Il en est de même pour les juridictions administratives maliennes qui se réfèrent souvent à la jurisprudence française.

A- Une prohibition confirmée par la thèse organique

L'origine du raisonnement judiciaire et de l'approche administrative est la même. Cette interdiction serait relative aux personnes morales classiques de droit public (1) mais aussi aux établissements publics à caractère industriel et commercial (2).

1. Une prohibition régissant les personnes morales classiques de droit public

Le principe de prohibition aux personnes morales de droit public de recourir à l'arbitrage en cas de contentieux présente un caractère organique. Ce critère organique implique que : « c'est la qualité même de personne morale de droit public qui participe à la prohibition du recours à l'arbitrage¹⁰⁰⁶ ». En d'autres termes, tous les contentieux de droit public comme de droit privé impliquant des personnes morales de droit public ne peuvent pas faire l'objet du recours à l'arbitrage. La position d'Edouard Laferrière relative à l'interdiction de l'arbitrage exprimée à la fin du XIX^e siècle a influencé l'ensemble de la doctrine et de la jurisprudence future¹⁰⁰⁷. Selon Julien Antoine, l'analyse de l'auteur ne visait que l'Etat, et non l'ensemble des personnes publiques.

C'est la jurisprudence administrative qui a progressivement procédé à une extension de la règle de l'interdiction de l'arbitrage à l'ensemble des collectivités publiques. Cette

¹⁰⁰⁶ GAUDMET (Yves), droit administratif, 19^e éd, LGDJ, 2010, p.56

¹⁰⁰⁷ ANTOINE(Julien) , « L'arbitrage en droit administratif », issue de petites affiches, 2003, n°156, p.6.

interdiction est appliquée, en plus des personnes morales classiques de droit public (l'Etat et les collectivités territoriales) aux établissements publics administratifs. En matière de contrats d'Etats, pour contester la régularité de la mise en œuvre de la procédure arbitrale, la collectivité publique invoque le plus souvent l'argument de l'arbitrabilité du litige *ratione materiae*. Selon cet argument, la dignité d'un Etat souverain lui interdit de soumettre à l'arbitrage les litiges trait à sa souveraineté¹⁰⁰⁸ .

Cette interdiction trouve toujours son origine à l'article 2060 du Code civil français qui stipule qu' « on ne peut compromettre sur les questions d'état et de capacité des personnes, sur celles relatives au divorce et à la séparation de corps ou sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public . Cette disposition est issue des articles 1004 et 83 du Code de procédure civile français de 1806, le premier interdisant l'arbitrage des causes sujettes à la communication au ministère public français et le second précisant que, parmi ces causes figuraient , celles qui concernent l'ordre public, l'Etat, le domaine, les communes, les établissements publics¹⁰⁰⁹ ».

Le principe énoncé est celui de l'inarbitrabilité subjective des conflits mettant en cause des sujets de droit public. Cette règle, fort critiquée par les spécialistes de l'arbitrage, est largement remise en question en matière internationale. Mais, ce principe reste confirmé par les articles 2060 et 2061 du code civil français, qui d'une part interdisait la compromission sur les contestations intéressant les sujets de droit public et plus généralement dans toutes les domaines intéressant l'ordre public, et qui d'autre part frappaient de nullité la clause compromissoire, sauf s'il en est disposé autrement par la loi. Déjà, au XIXe siècle, Romieu, à l'instar de Laferrière, évoquait le "principe" selon lequel les ministres ne peuvent pas remettre aux mains des arbitres la solution d'une question litigieuse ...¹⁰¹⁰". Les tribunaux administratifs français affirmaient que tout litige intéressant une collectivité publique devait être tenu hors du champ de l'arbitrage¹⁰¹¹. Depuis cette époque, si les motivations ont varié

¹⁰⁰⁸RAOUF(Mohamed-Abdel), L'arbitre international et les contrats d'Etat, éd universitaires europeennes, 2017, p.348.

¹⁰⁰⁹ Article 1004 et 83 du code de procédure civile française de 1806, cité par SABINE. BOUSSARD, « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc. , 2008, p.12

¹⁰¹⁰Concl.sur CE, 17 mars 1893, Cie de Chemins de fer du nord, de l'est et a.c /min. Guerre, cité supra n°11

¹⁰¹¹ Pour un historique des décisions du Conseil d'Etat et de leurs motivations, voir J. RIBS, « Ombres et incertitude de l'arbitrage pour les personnes morales de droit public français, J.C.P, 1990, I, 3465., Cité par S. Lemaire, op, cit, p.321.

d'une décision à l'autre¹⁰¹², en toutes hypothèses, l'interdiction faite aux personnes morales de droit public de compromettre demeure inchangeable.

Si le Conseil d'Etat français a eu à se prononcer plusieurs fois sur la question d'arbitrabilité des personnes morales de droit public. La section administrative malienne est restée à l'écart de cette contribution plus légitime et démocratique. Mais cet écart pourrait s'expliquer par la non-saisine de la haute juridiction administrative par les personnes morales de droit public malien.

On peut s'étonner que l'arbitrage soit prohibé de façon générale aux personnes morales de droit public, car il se limite à la juridiction et ne contient pas d'imperium visant à contraindre les parties à exécuter la sentence¹⁰¹³. Cette contrainte relève toujours des juridictions étatiques compétentes pour ordonner l'exéquatur de la sentence arbitrale¹⁰¹⁴. Ce principe fut d'ailleurs réaffirmé à plusieurs fois par le Conseil d'Etat français. En effet, ces décisions du Conseil d'Etat se fondent sur l'atteinte du principe de la séparation des pouvoirs que constituerait la soumission d'une autorité publique à un tribunal arbitral¹⁰¹⁵. Dans le même sens, les articles 83 et 1004 de l'ancien code de procédure civile français furent régulièrement invoqués pour interdire le recours à l'arbitrage des personnes morales de droit public.

Le principe de prohibition du recours à l'arbitrage aux sujets de droit public découle fondamentalement aussi du fait que l'arbitrage porte atteinte à la compétence d'ordre public des juridictions étatiques. Il s'agit d'un principe général de droit public. A ce titre, Laferrière affirmait que : « il est de principe que l'Etat ne peut pas soumettre ses procès à des arbitres, tant à raison des conséquences aléatoires de l'arbitrage que des conséquences d'ordre public

¹⁰¹² Certaines décisions se référant aux principes du code de procédure civile (C.E., 17 mars 1893, chemins du fer du Nord, de l'Est c. Ministre de la guerre, Leb., p.245, s.1894, 3.P119, concl. ROMIEU), quand d'autres mettent davantage l'accent sur la nécessité de soumettre aux juridictions administratives toute cause intéressant les collectivités publiques (C.E .19 mai 1893 VILLE d'AIX -les-Bains, Leb. ? p.442 ; S.1895, 3,p.36) . cité par S. Lemaire, op, cit . p.322

¹⁰¹³ DEGUERGUE(Maryse), Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, 2003, p.24

¹⁰¹⁴TC , 19 mai 1958, Sté MyrtoonSteamship, Leb., p.793, ou la compétence judiciaire est affirmée pour apprécier la validité d'une clause compromissoire contenue dans contrat de droit privé.

¹⁰¹⁵ CE, 17 novembre 1824, Ouvrard c/Ministre de la Guerre, Rec., P.631 ; CE, 17 Aout, 1825, Boyer c/Ministre de la guerre, Rec.p.492 ; CE, 20 juillet 1836, Ministre de l'intérieur c/ Héritiers Klein, Rec., p.365. 420 CE, 23 décembre 1887, de Dreux-Brézé Evêque de Moulins, Rec., p.842, concl.Le Vasseur de Precourt, S. , 1889, 3.

qui veulent que l'Etat ne soit pas jugé que par des juridictions établies par la loi¹⁰¹⁶ ». La méconnaissance de cette interdiction est, comme le mentionne l'avis de 1986, sanctionnée par la nullité étant de la clause compromissoire¹⁰¹⁷ que du compromis¹⁰¹⁸, et les parties peuvent alors saisir directement le juge administratif¹⁰¹⁹. La nullité frappant les conventions d'arbitrage conclues en méconnaissance de l'interdiction est un moyen d'ordre public que le juge doit relever d'office¹⁰²⁰. Si l'arbitrage a eu lieu, la sentence elle-même est entachée de nullité¹⁰²¹, il n'y a aucune faute, pour une partie, à ne pas l'exécuter¹⁰²². Cette interdiction est élargie aux établissements publics à caractère industriel et commercial.

2. Une prohibition élargie aux établissements publics à caractère industriel et commercial

L'article 2060 du Code civil français a prévu une exception au profit de catégorie d'Etablissements publics industriels et commerciaux qui peuvent être autorisés à compromettre par décret. Mais le Conseil d'Etat français a fait une interprétation restrictive à cette exception, en estimant qu'elle ne s'applique pas à la clause compromissoire et en faisant découler l'interdiction de recourir à l'arbitrage des principes généraux du droit « confirmés » par l'article 2060. Ainsi, « tout compromis ou toute clause compromissoire conclu en méconnaissance de ces principes est atteint de nullité d'ordre public ». Seule une disposition législative expresse peut donc lever l'interdiction faite aux collectivités publiques, y compris les établissements industriels et commerciaux, de conclure une clause

¹⁰¹⁶ LAFERRIERE, Traité de la juridiction administrative, t.II, Paris LGDJ, 1989, p.145-146 .cité par MARIE JULIE PEGDWEN DJINDJERE, thèse sur les « accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques et africaines : Cas du Burkina Faso, 2014, p.209

¹⁰¹⁷ C.E 17 mars 1893, Chemins de fer du nord, de l'Est c. Ministre de la guerre, Leb., p.245 ; s.1894.3, p.119, concl , ROMIEU ; C.E, 17 juillet 1896, Clouzard, Leb.p.473, C.E., 5 juillet 1950, société française de construction, Leb., p.416, C.E, 8 mars 1961, société Air-CouzinetTransocéanic, Leb., p.162.

¹⁰¹⁸ C.E, 18 mai 1893 Ville d'Aix-les -Bains, Leb., p.442, D.1894.3.p.91 ; C.E., 22 janvier 1904, Ducastin, Leb. p.45 ; S.1906, 3, p.61, C.E., 27 janvier 1928, Bardot et Verboom, leb., p.137 ; S1929, 3.p.118 ; C.E, Ass, 13 décembre 1957, Société nationale de vente de surplus, précité.

¹⁰¹⁹ C.E., 28 avril 1948, O.P.H.L.M de Seine-et-Oise, Leb. p.180 ; C.E., 1 » juillet 1961, Commune de Thuir, Leb., p.483.

¹⁰²⁰ C.E, 19 mai 1893, Ville d'Aix-les-Bains, Leb., p.442 ; S.1895, 3, p.36 ; Conseil d'Etat, avis du 6 mars 1986, E.C.D.E, 1987, p.178.

¹⁰²¹ C.E , 8 juillet 1959, Houseaux, Leb.,, p.438

¹⁰²² C.E, Sect., 20 mai 1966, Meunier, Leb., p.343

compromissoire. Il accepte le développement de l'arbitrage dans le domaine de la coopération entre secteur public et privé, et particulièrement en matière de marchés de travaux publics entre deux personnes privées. C'est précisément dans ce domaine que l'article 2061 peut faire admettre la clause compromissoire à raison de l'activité professionnelle des entrepreneurs de travaux publics.

Mais cette interdiction de recourir à l'arbitrage aux établissements publics industriels et commerciaux a soulevé un débat au niveau de la doctrine. A la lumière de la position défendue par Georges Vedel et Jean M Auby¹⁰²³, la doctrine était favorable à l'admission de l'arbitrage pour les établissements publics industriels commerciaux. A ce sujet, Jean Rivero affirmait que ces établissements, à l'instar des entreprises nationales à statut privé, devraient pouvoir recourir à l'arbitrage¹⁰²⁴. Le commissaire du gouvernement Gazier décrivait les dispositions du Code de procédure civile comme une façade législative et préférait la référence au principe traditionnel, universellement reçu en doctrine et en jurisprudence que, sauf exception, une administration publique n'est pas autorisée à compromettre¹⁰²⁵.

Ce principe d'interdiction était acquis¹⁰²⁶ pour l'État¹⁰²⁷, les communes¹⁰²⁸; les départements¹⁰²⁹, et les établissements publics administratifs¹⁰³⁰ mais aussi pour les établissements publics à caractère industriel et commercial¹⁰³¹. L'arrêt Société nationale des ventes de surplus a suscité de vives critiques de la part de la doctrine majoritairement favorable au recours à l'arbitrage pour régler le contentieux des établissements publics à

¹⁰²³ Mazeaud(L) et VEDEL (G), E.D.F et G.D.F. ont-ils la capacité de compromettre ? préc., J-M.Auby, L'arbitrage en matière administrative, préc. V. aussi P.Durand, Le règlement par voie de transaction et d'arbitrage des différends de droit privé intéressant les établissements publics industriels et commerciaux, Dr.Soc.1949, p.Motulsky, L'arbitrage commercial et les personnes morales de droit public, Rev.Arb.1956, p.38.Cité par Antoine Julien, op,cit, p.6.

¹⁰²⁴ RIVERO(Jean), « Personnes publiques et arbitrages », rev.arb.1973, p.271.

¹⁰²⁵ CE ,Ass., 15 déc .1957, Sté nat . des ventes de surplus : Rec . CE 1957, p.678, D.1958, jurispr.p.517, concl. Gazier ; AJDA 1958, II, p.91, chron. Fournier et Braibant , JCP G 1958, II, 10800, concl . et note H. Motulsky) ;

¹⁰²⁶ BOUSSARD(Sabine), « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc , 2008, p.21

¹⁰²⁷ CE, 23 déc .1887, Evêques de Moulins : Rec 1887, p.842, concl .Le Vasseur de Précourt).Note de Sabine Boussard , op,cit, p.21.

¹⁰²⁸ CE, 29 juill 1881, Rousseau c/ Cne Vincennes : Rec.CE 1881, p.762. Note de Sabine Boussard , op,cit, p.21.

¹⁰²⁹ CE , 17 juill .1896, Clouzard : Rec. CE 1896, p.584.cité par SABINE . BOUSSARD, « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc , 2008, p.13

¹⁰³⁰ CE, 22 avr . 1948, OPHBM Dpt Seine –et –Oise : Rec. CE 1881, p. 180.

¹⁰³¹ C.E., Ass., 13 décembre 1957, société nationale de vente de surplus, Leb., p.677 ; A.J.D.A., 1958, 2, p.91, chron. J.FOUIER et G. BRAIBANT ; D. 1958, p.517, concl , F.GAZIER note J.H UILLIER, J.C.P., 1958, II, 10800, note MOTULSKY ; Dr.soc , 1958, p.89.

caractère industriel et commercial¹⁰³². Mais le Conseil d'État s'est basé sur le critère organique. Il a insisté sur la notion d'établissement public sans prendre en compte à son activité commerciale. Malgré ces multitudes réactions doctrinales de la jurisprudence, le Conseil d'Etat en a ajouté un autre critère relatif à l'activité administrative.

B- Une prohibition confirmée par la thèse matérielle

La prohibition faite aux sujets de droit public de recourir à l'arbitrage a été renforcée par un critère matériel. C'est ainsi que Yves Gaudemet affirmait que : « ce principe général, de caractère organique, qui considère les parties au litige, pour interdire l'arbitrage, sous toutes ses formes dès lors que l'une d'entre elles est une personne publique, est prolongé par un second principe, de caractère matériel, dont la formulation par la jurisprudence est plus récente. Il s'agit de l'interdiction de la clause compromissoire dans tous les contrats publics et la confirmation de la compétence du juge administratif¹⁰³³ ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat prouve que tous les contrats administratifs, même conclus par des personnes privées, relèvent de la compétence du juge de l'administration. Les différends nés de ces contrats ne peuvent donc pas en principe relever des procédures de l'arbitrage. Cette prohibition a été confirmée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat en France dans l'affaire de construction du parc d'attraction Eurodisneyland, à Marne-la-Vallée, qui a été l'occasion, pour définir le statut de la prohibition. Il résulte des principes généraux du droit public français, confirmés par les dispositions du premier alinéa de l'article 2060 du code civil que, sous réserve des dérogations découlant de dispositions législatives expresses ou, le cas échéant, des stipulations de conventions internationales incorporées dans l'ordre juridique interne, les collectivités publiques ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions étatiques en remettant à la décision d'un arbitre la solution des litiges auxquels elles sont parties et qui se rattachent à des rapports relevant de l'ordre juridique interne¹⁰³⁴. Ainsi, la prohibition procède d'un principe général du droit public.

Sa méfiance vis-à-vis à la justice privée va même jusqu'à considérer comme nulle une clause compromissoire insérée dans un marché de travaux publics passé entre une société

¹⁰³² BOUSSARD(Sabine), « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc , 2008, p .13

¹⁰³³ GAUDEMET (Yves) « L'arbitrage. Aspects de droit public. Etat de la question ». Rev.arb., 1992 PP.241257, spec., p.245.423 CE, sect., 3 mars 1989, Société des autoroutes de la région Rhône-Alpes, Rec ., p.69 concl. GUILLAUME, AJDA, 1989, p.391, note DUFAU, Rev.arb., 1989, p.215.

¹⁰³⁴ CE, avis TP, 6 mars 1986: GACE, Dalloz, 2^e éd.2002, note D .Labetoulle.

concessionnaire d'autoroute et un entrepreneur privé, au motif que ce concessionnaire agit en pareil cas « pour le compte de l'Etat et comme maître de l'ouvrage et ce quel que soit son statut¹⁰³⁵ ».

En l'espèce, la société Aréa, concessionnaire de la construction d'une autoroute, avait conclu avec une société privée un contrat de sous-traitance qui comportait une clause compromissoire. Suite à la naissance d'un litige entre les parties, une procédure d'arbitrage a été mise en œuvre et le tribunal arbitral condamna la société Aréa au paiement d'une somme de 46 millions de f CFA à son sous-traitant. Saisi de cette décision par le cocontractant privé, le Conseil d'Etat annula la sentence arbitrale en invoquant la prohibition de la clause compromissoire par l'article 2061 du Code civil.

Pour motiver son arrêt, le Conseil d'Etat releva que le contrat de marché de travaux publics devait, en dépit du fait qu'il associait deux personnes privées, être qualifié administratif en vertu de la jurisprudence *Entreprise Peyrot* du tribunal des conflits¹⁰³⁶. Puis, ayant constaté que la convention d'arbitrage souscrite par les parties avait contrevenu à l'article 2061 du code civil, pris dans sa version antérieure à la loi du 15 mai 2001, qui prohibait les clauses compromissoires en dehors des exceptions légales¹⁰³⁷, le juge administratif opta pour la nullité de la sentence rendue¹⁰³⁸. Pour Jarrosson, on peut relever que « si la jurisprudence *Peyrot* a pu être expliquée comme susceptible de réaliser l'unité de régime des marchés intéressant la voirie nationale, son extension dans la décision *Aréa* fait bien peu de cas de la nécessité unité de régime des rapports entre sociétés commerciales qui passe, elle, par l'application du droit commercial¹⁰³⁹ ».

¹⁰³⁵ C.E, Section., 3 mars 1989, *Sociétés des auto routes de la région Rhône-Alpes*, Rec., P.69, concl. E Guillaume, Rev. Arb. 1989, p.215, AJDA. 1989, p391, note J.Dufau, J.C.P.1989.II. 21323, note P.Level, R.F.D.A. 1989, p619, note B. Pacteau, D.1990, som., p.67, obs.ph. Ternyre, D.Foussard, le juge administratif et l'Arbitrage (Remarque à propos de l'arrêt A.R.E .A. du 3 mars 1989, Rev. Arb. 1989, p.167. Cité par Julien Antoine, op, cit, p.6

¹⁰³⁶ T.C, 8 juillet 1963, *Société entreprise Peyrot*, Leb., p.787, p.273.

¹⁰³⁷ Dans sa version issue de la loi n°72-626 du 5 juillet 1972, l'article 2061 du Code civil disposait : « la clause compromissoire est nulle s'il n'est disposé autrement par la loi ». Depuis la loi n°2001-420 du 15 mai 2001, l'article 2061 du Code civil prévoit : « Sous réserve des dispositions légales particulières, la clause compromissoire est valable dans les contrats conclus à raison d'une activité professionnelle ». Sophie. Lemaire, o.cit, p.347

¹⁰³⁸ La jurisprudence *AREA* paraît de ce point de vue remise en question par la réforme de l'article 2061 du Code civil, lequel valide désormais les clauses compromissoires dans tous les contrats « professionnels », y compris les contrats administratifs conclus entre personnes privées. En ce sens, Y .GOUDEMET, « Arbitrage et droit public, op.cit., p.86. cité par Sophie. Lemaire, o.cit, p.347.

¹⁰³⁹ Art préc. Cité par Julien Antoine, op, cit, p.7.

La jurisprudence société des autoroutes de la région Rhône-Alpes crée un peu la confusion. Elle reflète à l'extrême la volonté du Conseil d'Etat d'asseoir le principe d'interdiction de l'arbitrage à l'ensemble du droit public¹⁰⁴⁰. En droit des contrats administratifs, l'usage de la clause compromissoire par les parties à la convention est donc prohibé, même si ces dernières relèvent des sociétés commerciales de droit privé. Enfin, la jurisprudence administrative a élargi la prohibition à l'ensemble du contentieux administratif.

Mais en se référant à la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 dont l'article 126 a sensiblement modifié l'article 2061 du Code civil français en inversant l'ancienne proposition : Sous réserve des dispositions législatives particulières, la clause compromissoire est valable dans tous les contrats conclus à raison d'une activité professionnelle¹⁰⁴¹", nous pouvons dire que la jurisprudence "AREA" semble aujourd'hui dépassée. Ce qui permet à Yve Gaudmet de dire que la nouvelle disposition n'inclut pas, désormais, les contrats administratifs conclus entre personnes privées à raison d'une activité professionnelle¹⁰⁴². En effet, seuls sont exclus du champ d'application du nouvel article les contrats dans lesquels une partie au moins n'a pas agi pour les besoins de son activité professionnelle : contrats de consommation et contrats entre personnes. Quant aux restrictions législatives, elles concernent essentiellement les contrats de travail dont la résolution des différends relève de la compétence du conseil de prud'hommes¹⁰⁴³.

En se basant sur le critère organique et le critère matériel¹⁰⁴⁴, nous pouvons dire que les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger ne peuvent pas recourir à ce mode alternatif de règlement pour résoudre leurs éventuels litiges qui pourront naître dans leurs relations. Mais, il me semble que ces deux critères ont été atténués par le droit communautaire de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires) et du droit international ainsi que le législateur malien qui ont néanmoins consenti l'autorisation des personnes morales de droit public de recourir à l'arbitrage dans certaines conditions pour

¹⁰⁴⁰ Toutefois, les contrats administratifs entre personnes privées peuvent néanmoins faire l'objet d'un compromis, ce qui n'est pas le cas des contrats administratifs où une personne publique est directement à la convention. en ce sens E. Delacour, Règlement amiable des litiges. Recourir à l'arbitrage, mais à quelles conditions ?, Moniteur des travaux publics du 9 juin 2000, p.85. Cité par Julien Antoine, op, cit, p.7

¹⁰⁴¹ Article 126 de la loi 2001-420 du 15 mai 2001, cité par SABINE . BOUSSARD, « Conciliation, transaction, et arbitrage » fasc , 2008, p.25

¹⁰⁴² GAUDEMET(Yves), Arbitrage de droit public : Dr .et patrimoine, 2002, n°105, p.83.

¹⁰⁴³ Jarrosson(Ch), Le nouvel essor de la clause compromissoire après la loi du 15 mai 2001 : JCP G 2001, I , 333.

¹⁰⁴⁴ DORINET(Bénédicte), « Arbitrage et personnes publiques », LexisNexis, La semaine juridique éd générale n°14, 2007, act 161, p.1

résoudre leurs litiges. Face à cette mutation on pourrait se poser la question si le recours à l'arbitrage ne diminuera pas les pouvoirs des juridictions administratives.

Paragraphe 2 : De l'approche positive de l'arbitrage en droit public

L'arbitrage n'est pas totalement exclu et a même tendance à se développer, en raison de la nécessaire rapidité et de la souplesse des relations commerciales. Si le droit public prohibait le recours à l'arbitrage aux personnes morales de droit public, avec la pression des affaires économiques et commerciales, une possibilité a été donnée aux acteurs (A) ainsi que la reconnaissance des décisions rendues par cette justice privée (B).

A- De la possibilité donnée aux acteurs infra-étatiques de recourir à l'arbitrage

Cette possibilité est donnée par le cadre normatif (1) et l'internationalisation du droit des contrats publics (2) a favorisé aussi ce mécanisme de résolution.

1. Une possibilité donnée par le cadre normatif

Le droit communautaire africain a milité pour cette exception afin de donner une liberté de choix aux collectivités publiques d'insérer dans leurs contrats les clauses compromissoires. C'est ainsi que le Code Bleu de l'OHADA dans son article 2 stipule que « toute personne physique ou morale peut recourir à l'arbitrage sur les droits dont elle a la libre disposition... Les Etats et les autres collectivités publiques territoriales ainsi que les établissements publics peuvent également être partis à un arbitrage, sans pouvoir invoquer leur propre droit pour contester l'arbitrabilité d'un litige, leur capacité à compromettre ou la validité de la convention d'arbitrage¹⁰⁴⁵ ». Ainsi l'article 124 du code des marchés publics maliens stipule que « les litiges relatifs aux marchés publics peuvent être soumis à un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'acte uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage, à condition qu'une clause compromissoire conforme au dit acte soit expressément prévue par les cahiers des charges¹⁰⁴⁶ ». Ce principe est également atténué au Burina Faso, car le décret n° 2008 -173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public, permet aux personnes publiques de recourir à

¹⁰⁴⁵ Art 2 du Code Bleu OHADA, éd 2014, p.673

¹⁰⁴⁶ Art 124 du décret n°2015 -0604/P-RM Du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de services publics du Mali

l'arbitrage, notamment dans les litiges relevant des contrats de marchés publics¹⁰⁴⁷. Cet acte uniforme donne la faculté aux parties, d'un commun accord, de recourir à une convention d'arbitrage, même lorsqu'une instance a déjà été engagée devant une autre juridiction¹⁰⁴⁸.

En plus, certains Etats partenaires du Mali ont signés des traités bilatéraux ou multilatéraux qui prévoient des dérogations au principe d'interdiction de l'arbitrage en matière de contrats publics internationaux. A ce titre, le traité de Canturbéry du 12 février 1986 autorise le recours à l'arbitrage pour les personnes publiques et les concessionnaires impliqués dans la réalisation et l'exploitation du tunnel sous la manche¹⁰⁴⁹. De même, le traité relatif au tunnel du Mont blanc, et celui relatif à la ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne prévoient également le recours à l'arbitrage¹⁰⁵⁰.

Dans le même sens, la convention entre la France et les Emirats Arabes Unis visant la création du Louvre d'Abou Dhabi du 6 mars 2007, fait référence à l'arbitrage en cas de conflit¹⁰⁵¹. Enfin la convention signée le 12 avril qui s'inscrit dans le cadre des relations de coopérations entre la ville de Nancy (France) et la ville de Lublin (Pologne) et qui porte la création d'un centre pilote de formation à la gestion industrielle et au management¹⁰⁵².

L'article 14 de cette convention stipule qu'« en cas de litige entre les parties, résultant de l'interprétation ou de l'exécution du présent contrat, elles s'engagent à chercher les solutions de conciliation par entente directe. A défaut de règlement à l'amiable, elles choisiront un arbitre international qui tranchera le différend ». La France a signé plusieurs conventions

¹⁰⁴⁷ DJINDJERE (Marie Julie Pegdwende), thèse sur les « accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques et africaines : Cas du Burkina Faso, 2014, p.201

¹⁰⁴⁸ Art 4 du Code Bleu OHADA, éd 2014, p.674

¹⁰⁴⁹ JORF du 16 septembre 1987, p.10.769. MARCOU (G), « La sentence arbitrale relative à la convention arbitrale du tunnel sous la manche par la SNCF et British rai », AFDI, 1997, p.811-842. CF. d'autre part, AUDIT (Mathias), « Un arbitrage aux confins du droit international public : observation sur la sentence du 30 janvier 2007 opposant le Groupe Eurotunnel du Royaume-Uni et la République française », revue de l'arbitrage, 2007, p.445-461.

¹⁰⁵⁰ Article 16 et 17 de la convention Franco-italienne du 14 mars 1953, D. publ., n°98 du 16 février 1998.

¹⁰⁵¹ AUDIT (Mathias), « L'arbitrage dans l'accord relatif au Louvre d'Abou Dhabi », Rev. 2007, p.937-941.

¹⁰⁵² Voir, et sans que la liste soit exhaustive, R. Chapus, « Droit du contentieux administratif », éd, Montchrestien, 2^e Ed., p.150-155, n°203 à 207 ; D. Foussard, « L'arbitrage en droit administratif », Revue de l'arbitrage, Ed. Techniques, 1990, N°1, p.3-54 ; intervention de P.Devolve à la chambre de commerce et d'industrie de Paris, le 17 septembre 1991, p.13-35 ; J.Ribs, « Ombres et incertitudes de l'arbitrage pour les personnes morales de droit public français », JCP ed .gen.1990, 1-3465 ; S.Rials, « Arbitrage et règlement amiable », Encyclopédie Dalloz contentieux administratif, Tome 2 ; n°1741, p.943 à 964. En toute rigueur, une fois surmontée la question du recours à l'arbitrage, il faudrait également pour la collectivité s'interroger sur les règles de procédure ou de fond qu'appliquerait l'arbitre, ainsi que sur la portée de la sentence. Cité par Yves ClaisseE, op, cit , p.49.

internationales dans lesquelles elle s'est engagée à autoriser aux sujets de droit public le recours à l'arbitrage pour résoudre les litiges internationaux¹⁰⁵³.

Ce recours à l'arbitrage est aussi confirmé par l'article 9 de la loi n°86-972 du 19 août 1986 en France, qui autorise l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements, « dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères, pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, à souscrire des clauses compromissoires en vue du règlement, le cas échéant définitif, de litiges liés à l'application et à l'interprétation des contrats¹⁰⁵⁴». L'article L.311-6 du code de justice administrative français, codifié à l'article 132 du code des marchés publics¹⁰⁵⁵ autorise le recours à l'arbitrage en matière de marchés de travaux publics et de fournitures sur des litiges se rapportant à la liquidation des dépenses¹⁰⁵⁶. Ce dispositif autorise également le recours à l'arbitrage en matière de coopération scientifique internationale, de transports ferroviaires ou de postes et télécommunications. Enfin, l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et l'article L.1414-12 du CGCT en France relatif aux partenariats donnent la possibilité à l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux d'insérer des clauses compromissoires pour régler leurs différends éventuels mais à condition que la loi française soit appliquée.

S'il est classique de présenter l'arbitrage comme un mode de règlement des différends particulièrement adapté aux échanges internationaux, les auteurs vont plus loin dès lors que les relations conflictuelles nées d'un contrat international mettent en cause des sujets de droit public. Ce mode devient alors l'élément privilégié de résolution des différends¹⁰⁵⁷. L'avantage du tribunal arbitral est d'écarter les réticences des sujets de droit public à l'égard des juridictions étatiques étrangères en même temps que la méfiance des cocontractants de l'administration vis-à-vis de ses juges nationaux, dont l'impartialité n'est pas bien établie.

Ainsi, l'arrêt Galakis de la cour de cassation française est présenté souvent comme un arrêt fondateur du principe d'arbitrabilité des contentieux administratifs à caractère international des sujets de droit public. C'est un arrêt dans lequel la Cour de cassation française confirma

¹⁰⁵³ La convention européenne sur l'arbitrage commercial international signée à Genève le 21 avril 1961, dont les articles 1^{er} -1-a et 2-1.

¹⁰⁵⁴ PACTEAU(B), « une nouvelle hypothèse d'arbitrage pour les litiges administratifs- l'article 9 de la loi du 19 août 1986 ». Les petites affiches, 8 octobre 1986, p.7.

¹⁰⁵⁵ VINET (C.V), « Impossibilité de recourir à l'arbitrage en dehors des dérogations prévues à l'article L311-6 du CJA » AJDA, 2008, p.698.

¹⁰⁵⁶ TA, Strasbourg, 24 janvier 1997, Petites affiches, 19 mars 1997, n°34, p.16, note de MARCHESSOU.

¹⁰⁵⁷ Sur ce point, voir supra, n°602.

la cour d'appel de Paris d'avoir décidé que l'interdiction faite à un Etat de compromettre n'était pas applicable « à un contrat international passé pour les besoins et dans les conditions conformes aux usagers du commerce maritime¹⁰⁵⁸ ». Aujourd'hui, la pratique va largement au-delà de l'hypothèse Galakis, si bien qu'il est permis de conclure qu'il suffit que le contrat soit international pour que la liberté de l'arbitrage soit acquise à l'Etat¹⁰⁵⁹. Selon Maryse Deguerge, ces exceptions sont si bien admises aujourd'hui, et les personnes publiques peuvent toujours recourir à l'arbitrage international pour le règlement des litiges mettant en cause « les intérêts du commerce international¹⁰⁶⁰ ». Ce caractère d'internationalisation aurait consolidé ce principe d'arbitrabilité des différends.

2. Un arbitrage imposé par l'internationalisation du droit des contrats publics

Les contrats administratifs à caractère international posent des difficultés, notamment dans la mise en œuvre des règles de droit public national. Selon Jean Bernard Auby, leur régime s'internationalise, en même temps que leur régime s'internationalise, les contrats publics internationaux voient des aspects de leur contentieux échapper aux juges nationaux de la personne publique partie, soit parce que ces aspects viennent à relever de procédures internationales, soit parce qu'ils sont « abandonnés » au juge national de l'autre partie¹⁰⁶¹. En effet, l'élément d'extranéité caractérisant les contrats entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger en matière de coopération décentralisée, pose de problème dans la mise en œuvre du régime de droit public d'origine de la personne publique contractante. Le recours à une clause compromissoire dans ce cas pourrait donner une solution souhaitable. Ainsi, le recours à l'arbitrage permettrait alors de régler les contentieux nés des conventions de coopération décentralisée entre ces acteurs infra-étatiques.

D'ailleurs, l'essor des échanges internationaux qui, outre les acteurs privés de l'économie, concerne l'ensemble des personnes publiques et a favorisé un important développement de l'arbitrage¹⁰⁶². Ce procédé s'apparente à une pertinence de résolution des différends nés des relations contractuelles internationales, car ces contentieux « présentent toujours des

¹⁰⁵⁸ Civ.1^{ère}, 2 mai 1966, Trésor public C. Galakis, précité.

¹⁰⁵⁹ ANCEL(Bertrand) et LEQUETTE.(Yves).N°44, spéc. N°6.

¹⁰⁶⁰ DEGUERGUE(Maryse), Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, 2003, p.2(

¹⁰⁶¹ AUBY(Jean-Bernard), « L'internationalisation du droit des contrats publics », droit administratif n°8-9, 2003, chron 14, p.1.

¹⁰⁶² Cité par Julien Antoine, op, cit, p.9.

caractéristiques qui dépassent les frontières d'un pays déterminé et par conséquent la partie qui doit être jugée par les juridictions étatiques étrangères éprouve presque toujours une méfiance pour le rôle de ces juridictions, dont elle conteste l'impartialité¹⁰⁶³ ». En outre, la justice privée présente l'avantage d'un règlement du litige plus rapide qu'il ne le serait devant les juridictions nationales.

Avec l'évolution, on voit apparaître l'arbitrage en matière des procédures de passation des marchés publics. Il est important de souligner que c'est la jurisprudence du tribunal des conflits du 17 mai 2010 dans l'affaire INSERM qui a posé en quelque sorte le principe du recours à l'arbitrage de certains contrats publics présentant des éléments d'extranéité. Le tribunal des conflits a en effet admis qu'« un contrat conclu entre une personne morale de droit public français et une personne morale de droit public étranger et exécuté sur le territoire français est susceptible de mettre en jeu les intérêts du commerce international... »¹⁰⁶⁴.

Ainsi, le contrat peut à la fois être administratif et constituer d'une opération du commerce international. Les contrats mettant en jeu les intérêts du commerce international, mais étant de nature administrative, relèvent de l'arbitrage. Dès 1957, la cour d'appel de Paris décida de rattacher la question de l'aptitude des collectivités publiques à compromettre à la loi du contrat. Ainsi, les juges judiciaires français parvinrent à valider les différentes conventions d'arbitrage conclues par des collectivités publiques françaises, par l'entremise de lois plus libérales que leur loi nationale, comme la loi anglaise dans l'affaire MyrtonnSteamship¹⁰⁶⁵, ou la loi italienne dans l'affaire San Carlo¹⁰⁶⁶.

En concluant, à l'état actuel du droit malien de l'arbitrage, à leur inarbitrabilité, l'avis sous-entendait la possibilité de remédier par une disposition législative expresse à cette interdiction. Ce fut chose faite avec le code de procédure civile, commerciale et sociale et le décret portant Code des marchés publics qui autorisent l'Etat et les collectivités territoriales à insérer les clauses compromissoires dans leur contrat international afin de recourir à l'arbitrage en cas de contentieux. Cela signifie que les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger peuvent recourir à ce mode de résolution du litige.

¹⁰⁶³ PATRIKIOS(Apostolos), L'arbitrage en matière administrative, op, cit., p.98.

¹⁰⁶⁴ TC du 17 mai 2010, Affaire INSERM

¹⁰⁶⁵ Ibidem

¹⁰⁶⁶ Civ.1^{er}, 14 avril 1964, San Carlo, Rev.crit., 1966, p.68. note H. Batiffol. Clunet, 1965, p.645, note B.GOLDMAN ; D.1964, p.637.

Pour une meilleure clarification, l'intervention du législateur malien nous semble toujours nécessaire pour poser des actes spécifiques afin de permettre aux acteurs infra-étatiques dans le cadre de la coopération décentralisée de recourir à l'arbitrage. Cela préciserait la situation et favoriserait le règlement amiable des différends, lequel apparaît comme une solution mieux adaptée aux différends liés aux conventions de coopération décentralisée. Si cet élément a fait beaucoup de débat sur le plan doctrinal et sur le plan judiciaire, il n'en reste pas moins au niveau des effets de la sentence arbitrale.

B- Des effets de la sentence arbitrale des contrats administratifs

L'étude de ces effets sera portée sur l'exécution de la sentence (1) et l'intervention du juge administratif en matière de contrôle(2).

1. De l'exécution de la sentence arbitrale

Une fois la sentence prononcée, le juge privé est dessaisi. La sentence a pour objet une exécution amiable, mais elle reste dépourvue de la force exécutoire. Pour que la sentence puisse être revêtue d'un caractère obligatoire pour les parties, il faudra une ordonnance d'exequatur demandée sur requête, au tribunal, dans le ressort duquel la sentence a été rendue¹⁰⁶⁷. Pour l'OHADA, la sentence arbitrale n'est susceptible d'exécution forcée qu'en vertu d'une décision d'exequatur rendue par le juge compétent dans l'Etat- partie¹⁰⁶⁸. La reconnaissance et l'exequatur de la sentence arbitrale supposent que la partie qui s'en prévaut établisse l'existence de la sentence arbitrale¹⁰⁶⁹.

Pour le code de procédure civile, commerciale et sociale malien, le juge compétent est celui du domicile ou de la résidence du défendeur et, à défaut celui du lieu de l'exécution¹⁰⁷⁰. Le juge est saisi par voie de requête. Il peut recueillir les observations de l'autre partie, mais la procédure n'est pas véritablement contradictoire. Pour que la sentence arbitrale soit revêtue de

¹⁰⁶⁷ Il existe à l'égard de la sentence, des voies de recours ordinaire sous forme d'appel et voies extraordinaires sous forme d'une tierce opposition, de recours en révision ou d'un pouvoir en cassation. cité par Mohamed Amal Mourji, « Les modes alternatifs de règlement des conflits, un procédé séduisant, mais d'une efficacité incertaine », Colloque international ; Alger 6-7 mai, 2014, p.83

¹⁰⁶⁸ Art 30 , Code Bleu OHADA, p.685

¹⁰⁶⁹ Art 31, Code Bleu, éd 2014, p.685.

¹⁰⁷⁰ Art 516 du code de procédure civile, commerciale et malienne

l'exequatur, elle doit être fournie sous forme originale ou de copie authentique, la même exigence probatoire étant étendue à la convention d'arbitrage¹⁰⁷¹.

Mais pour le nouveau Code de procédure civile français, dès que la sentence est prononcée, elle bénéficie l'autorité de la chose jugée sans que cela nécessite l'intervention d'une instance étatique. Mais l'autorité de la chose jugée, si elle fait obstacle à ce que le litige puisse être tranché une nouvelle fois, l'exequatur sera nécessaire pour que la décision des arbitres produise tous les effets que les parties ont voulu lui attacher¹⁰⁷².

En matière administrative, il faut certainement admettre que la sentence a l'autorité de la chose jugée dès son prononcé¹⁰⁷³. Mais si certains auteurs affirment que l'exequatur est indispensable à l'exécution forcée de la décision arbitrale¹⁰⁷⁴, d'autres contestent sa nécessité en matière administrative¹⁰⁷⁵. En France, la sentence arbitrale portant un litige né d'un contrat administratif a l'autorité de la chose jugée, et son exécution forcée nécessite une décision d'exequatur¹⁰⁷⁶ du juge administratif. L'absence de force exécutoire des sentences arbitrales connaît néanmoins une dérogation dans le cadre des différends soumis à la convention de Washington, pour lesquels la procédure d'exequatur n'est pas nécessaire. Dans le cadre d'une sentence arbitrale administrative, le juge administratif est compétent pour prononcer l'exequatur¹⁰⁷⁷. Il rendra la sentence exécutoire et permettra son exécution forcée. Dans ce cas, le juge administratif des référés pourra être saisi pour prononcer une injonction à l'égard de l'autorité administrative refusant d'exécuter la décision arbitrale. En plus, les différents arrêts rendus à ce sujet ont retenu la nécessité de l'exequatur de la sentence arbitrale en droit prétorien. Parmi eux figure la décision rendue dans l'affaire A.R.E.A¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷¹ Article L1499 du nouveau Code de la procédure civile française.

¹⁰⁷² L'exequatur est l'acte par lequel une juridiction étatique, constatant l'existence d'une sentence arbitrale donne l'ordre qu'elle soit mise en exécution, éventuellement selon les modalités de l'exécution forcée.

¹⁰⁷³ DEVOLV(Pierre), « conférence sur l'arbitrage et le droit administratif », op. cit., spéc. p.31, L.RIHER, « Arbitrage et conciliation », op.cit., n°91, contra, J-M.AUBY, « L'arbitrage en matière administrative », op.cit., 1955, p.81.

¹⁰⁷⁴ LAUBADERE (André De), MODERNE(F) et DEVOLVE(P), Traité des contrats administratifs, L.G.J., 2^{ème} éd., 1984, n° 1741, p.963 ; G.MATTEI-DAWANCE, « L'arbitrage en droit public, Gaz, Pal, 1987, II, p.470.

¹⁰⁷⁵ PUISOYE(J), « Les juridictions arbitrales dans le contentieux administratif », A.J.D.A., 1969, I, p.277, spéc. p.283 ; S. RIALS, Encycl. Dalloz, Contentieux administratif, v ° Arbitrage et règlement à l'amiable, n°87.

¹⁰⁷⁶ Art 1477 du nouveau Code de procédure civile française

¹⁰⁷⁷ PATRIKIOS (Apostolos), L'arbitrage en matière administrative, op, cit., p.294.

¹⁰⁷⁸ C.E., Sect., 3 mars 1989, Société des autoroutes de la Région Rhône-Alpes, précité.

En l'espèce, ayant exécuté les condamnations mises à sa charge par la sentence arbitrale, le maître de l'ouvrage (A.R.E.A.) réclamait, accessoirement à sa demande de nullité, la restitution des sommes payées par lui.

Pour trancher le litige relatif aux intérêts, la haute juridiction administrative française a cherché, en se plaçant sur le terrain non plus des restitutions, mais de l'exécution, si la sentence était ou non revêtue de la force exécutoire. Elle a posé, pour celles des sentences relevant de son contrôle, la règle selon laquelle la mise à exécution des sentences est conditionnée à leur exequatur. Il a en effet décidé que « la sentence arbitrale n'étant pas revêtue de la formule exécutoire, « la société A.R.E.A. qui l'a cependant exécutée, a droit aux intérêts... »

En somme, lorsque les collectivités publiques décident de recourir à l'arbitrage, cela sous-entend qu'elles s'engagent à exécuter la sentence à intervenir et sont réputées avoir renoncé à toutes voies de recours auxquelles elles pouvaient valablement recourir. Mais il reste à signaler que la reconnaissance et l'exequatur sont refusés si la sentence est manifestement contraire à une règle d'ordre public international des Etats-Parties¹⁰⁷⁹. Elle peut faire l'objet d'un recours en annulation, qui doit être porté devant le juge compétent dans l'Etat partie.

2. Du contrôle de la sentence arbitrale par la juridiction administrative

Selon la doctrine majoritaire, le juge de l'administration est le juge naturel en cas de contentieux portant sur une sentence arbitrale relative à un acte administratif aussi que les contrats administratifs¹⁰⁸⁰. A cet effet, la sentence arbitrale est toujours susceptible d'appel¹⁰⁸¹ soit devant un autre tribunal arbitral soit devant le juge de l'administration sauf disposition législative contraire. Dans l'hypothèse où le compromis d'arbitrage exclurait toute forme d'appel¹⁰⁸², la sentence devrait néanmoins pouvoir faire l'objet d'un recours en cassation, conformément aux principes généraux du droit administratif et du droit

¹⁰⁷⁹ Art 31, Code Bleu, éd 2014, p.685.

¹⁰⁸⁰ Auby(Jean M) et Drago(Roland), Traité de contentieux administratif, op.cit., p.204 ; A.DeLaubadère , F.Moderne et P.Devolvé, Traité des contrats administratifs , op.cit., T. 2.2^{ème} éd ., n°1740 ; R.Chapus, Droit du contentieux administratif, 9^{ème} éd., 2001, op.cit., n°304 . Julien Antoine, op, cit , p.12.

¹⁰⁸¹ C.E., 3 mars 1989, Société autoroute Rhône-Alpes, préc.

¹⁰⁸² En principe renonciation à l'appel est nulle sauf dérogation législative :V. par ex.article 9. Loi n °80-539 du 16 juillet 1980, J.O. du 17 juillet en France. Cité Julien Antoine, op, cit , p.12.

constitutionnel qui reconnaissent le droit au recours¹⁰⁸³. La possibilité laissée aux acteurs, par l'article 1482 du nouveau Code de procédure civile français, de renoncer à l'appel n'est pas retenue par le juge administratif¹⁰⁸⁴. Mais pour Apostolos Patrikios, la renonciation semble possible en cas de compromis, du fait que le litige est déjà né au moment de la convention arbitrale¹⁰⁸⁵.

En droit administratif, une règle jurisprudentielle dispose que l'appel devant les juges étatiques est toujours ouvert à l'encontre des sentences arbitrales, sans qu'il soit besoin d'un texte et sans qu'il soit possible d'y renoncer¹⁰⁸⁶. Confirmé par l'avis du Conseil d'Etat du 6 mars 1986¹⁰⁸⁷, l'appel de la sentence arbitrale est de plein droit et ne peut être écarté que par une disposition législative expresse. Pour les spécialistes du droit administratif, cette « solution doit être regardée comme résultant d'une règle générale de procédure impérative¹⁰⁸⁸. Dans cet esprit, certains ont écrit que l'appel peut, à l'égard des sentences administratives, et conformément aux prescriptions du nouveau code de procédure civile¹⁰⁸⁹, être librement écarté au profit d'un recours en annulation¹⁰⁹⁰. Mais la solution paraît douteuse en l'état actuel du droit¹⁰⁹¹ et semble plus juste de dire que c'est là un simple vœu. D'ailleurs ce contrôle ne semble pas faire l'unanimité au niveau de la doctrine. Selon Pierre Mayer un contrôle trop étendu dénaturait l'arbitrage¹⁰⁹².

En cas d'appel devant la juridiction administrative en France, le juge compétent semble être en principe la cour administrative d'appel. Depuis la loi du 31 décembre 1987 en France, les cours administratives d'appel sont en effet juge d'appel de droit commun en matière de contentieux subjectif, ce qui correspond en principe les sentences arbitrales. Si le juge administratif français s'est prononcé sur certaines affaires arbitrales, le juge administratif malien reste toujours à la marge. Cela s'explique par le fait que le code de justice administrative n'en parle pas et l'OHADA limite la compétence des juridictions nationales en

¹⁰⁸³ V. en ce sens DEVOLVE(Pierre), Communication au colloque du 17 décembre 1990 à la C .C.I.P., organisé par l'association française d'arbitrage, publication A.F.A., p.32. Cité par Julien Antoine, op, cit, p.12.

¹⁰⁸⁴ C.E., 28 mars 1945, Schneider, Rec.Leb., p.66 ; Ass., 4 janvier 1957,

¹⁰⁸⁵ PATRIKIOS(Apostolos), L'arbitrage en matière administrative, op, cit., p.283.

¹⁰⁸⁶ C.E, Ass., 4 janvier 1957, Sieur Lamborot, A.J.D.A., 1957, II, p.108, concl, J.CHARDEAU.Note de Julien Antoine, op, cit, p.12

¹⁰⁸⁷ C.E., Avis du 6 mars 1986, E.C.D.E., 1987, p.178.Note de Julien Antoine, op, cit, p.9 à 13.

¹⁰⁸⁸ CHAPUS(René), Droit du contentieux administratif, op.cit., n°303.

¹⁰⁸⁹ Articl 1482 al. I.N.C.P .Note de Julien Antoine, op, cit, p.10à13

¹⁰⁹⁰ CHAPUS(René), , op.cit., spéc.p.45.

¹⁰⁹¹ FOUSSARD(Dominique), « L'arbitrage en droit administratif », op. cit., spéc.p.45.

¹⁰⁹² MAYER(Pierre), « La sentence contraire à l'ordre public au fond », Rev.arb., 1994, p.615, spéc, p.617.

matière de pourvoi en cassation des sentences arbitrales .Pour l'HOHADA, la décision du juge compétent dans l'Etat partie n'est susceptible que de pourvoi en cassation devant la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA)¹⁰⁹³. Et l'article 26 du traité dispose que le recours en annulation n'est recevable que dans les cas suivants : « si le tribunal arbitral a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée , si le tribunal arbitral a été irrégulièrement composé ou l'arbitre unique irrégulièrement désigné , si le tribunal arbitral a statué sans se conformer à la mission qui lui a été confiée , si le principe du contradictoire n'a pas été respecté , si le tribunal arbitral a violé une règle d'ordre public international des Etats signataires du traité et si la sentence arbitrale n'est pas motivée ».¹⁰⁹⁴

En somme, l'arbitrage ne bénéficie pas de la plénitude de la justice étatique. Ainsi, si le juge privé est compétent de trancher le litige, il reste limité quant à la prononciation des sanctions civiles, les sanctions pénales ou administratives. Il voit encore son champ d'application limité par rapport aux instances juridictionnelles étatiques. Malgré toutes ces limites, l'arbitrage reste un bon mode alternatif des règlements des différends. Et nous pensons que les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger peuvent prévoir ce mode pour la résolution de leurs éventuels différends.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

Les modes alternatifs de règlement des différends reposent avant tout sur une relation d'amitié, c'est-à-dire sans le concours obligatoire d'une personne externe. Tout ce qui est en rapport avec la négociation relève des modes alternatifs de règlement des différends. Ces modes constituent une partie intégrante du droit administratif local à caractère international. Car ces mécanismes sont couramment utilisés par les collectivités territoriales en matière de gestion des litiges liés aux procédures et exécutions des marchés publics.

Nous retenons cependant, que la légitimité du recours à ces mécanismes repose sur la volonté des collectivités territoriales, étant entendu que les belligérants sont liés par des clauses de conciliation, de médiation ou des conventions d'arbitrage. Le recours à ces mécanismes par les acteurs explique leur méfiance aux juridictions étatiques. Car les acteurs étant issus des entités étatiques différentes ne veulent pas se voir assigner devant la justice de l'une des parties.

¹⁰⁹³ Art 25 de l'acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage(OHADA).

¹⁰⁹⁴ Art 26 de l'acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage(OHADA).

En somme les modes alternatifs de règlement des différends n'existent que par la volonté des acteurs infra-étatiques, lorsque celle-ci fait défaut, c'est qu'il n'y a plus d'accord et les acteurs qui se retrouvent condamnés de recourir au juge étatique. La suprématie de la justice étatique reste fondamentalement le fondement de tout Etat de droit. Cela nous amène à découvrir le mode de règlement juridictionnel des conventions de coopération décentralisée.

CHAPITRE 2: DU REGLEMENT DES DIFFERENDS PAR LA JUSTICE ÉTATIQUE

A l'analyse du cadre juridique des conventions de coopération décentralisée, nous constatons que le législateur et le pouvoir réglementaire malien cherchent à encadrer la compétence internationale des collectives territoriales. C'est ainsi que le pouvoir réglementaire dans l'exercice de sa mission légitime a pris un décret déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales tout en tentant de prévenir le mode de règlement du contentieux des conventions de coopération décentralisée. Selon l'article 46 dudit décret, qui dispose que « ... toutes les parties peuvent convenir dans la convention de coopération, visée à l'article 47, de l'autorité administrative ou judiciaire à statuer sur les différends résultant de l'application de ladite convention ». Cependant, ce décret reste flou par rapport à la nature du juge et la loi applicable. Ce qui nous amène à nous intéresser à l'examen des possibles recours à la justice étatique afin d'analyser les questions d'immunité des collectivités territoriales, la compétence des juridictions maliennes pour connaître un contrat à caractère administratif et la loi applicable d'une part (section 1) et les effets des décisions rendues à l'étranger d'autre part (section 2).

SECTION 1 : DE L'INSTANCE DIRECTE

Au plan interne, la question de la compétence du juge national soulève deux difficultés distinctes correspondant aux deux notions confondues sous ce vocable. Comme le montre M. Théry ¹⁰⁹⁵le terme compétence recouvre une notion primitive et une notion dérivée, que le raisonnement juridique doit distinguer.

Au sens primitif, les juges « sont institués pour exercer, chacun à l'égard des autres, un pouvoir spécifique, celui de statuer sur les demandes qui leur sont soumises par les plaideurs ¹⁰⁹⁶ ». Il s'agit donc du pouvoir juridictionnel défini comme « le pouvoir donné aux tribunaux de statuer en appliquant les règles de droit sur les contestations qui leurs sont soumises ¹⁰⁹⁷ ». Au sens dérivé, le terme compétence, chaque instance juridictionnelle n'exerce ce pouvoir de juger qu'en un domaine et sur une compétence territoriale. En ce sens,

¹⁰⁹⁵ PH. THERY, Pouvoir juridictionnel et compétence (Etude de droit international privé), thèse de doct., Paris II, 1981, cité par, Sophie Lemaire, op. cit., p.167

¹⁰⁹⁶ PH. THERY, op.cit, n°10, p.9. cité par, Sophie Lemaire, op. cit., p.167

¹⁰⁹⁷ E. GLASSON, A.TISSIER et R.MOREL, traité théorique et pratique d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile, 3^e éd, sirey, 1925, n°8, cité par Sophie Lemaire, op.cit, p167.

« déterminer la compétence des juridictions consiste à établir une répartition des domaines d'activité entre les organes dotés par hypothèse d'un pouvoir juridictionnel ¹⁰⁹⁸ ». Pour bien éclaircir cet élément, nous analyserons la problématique de l'immunité de juridiction des collectivités territoriales (**paragraphe 1**) et si elles n'en bénéficient pas nous examinerons la compétence des juridictions maliennes pour connaître un contrat à caractère international (**paragraphe 2**) ainsi que la loi applicable (**Paragraphe 3**).

Paragraphe 1 : Des critères maliens de l'immunité de juridiction et les contrats administratifs des acteurs infra-étatiques étrangers

L'immunité internationale est un privilège de juridiction qui consiste à soustraire les sujets internationaux et leurs agents respectifs à la juridiction d'un Etat ¹⁰⁹⁹. Elle consiste à interdire à l'Etat du for d'exercer son pouvoir juridictionnel à l'égard d'un litige impliquant une personne bénéficiant de l'immunité, autrement dit un défendeur privilégié ¹¹⁰⁰. En d'autres termes, le juge du for est tenu de s'abstenir d'exercer son pouvoir juridictionnel. Les immunités de juridiction ont des fondements différents. Pour les Etats de tradition de *commonlaw* les immunités des Etats étrangers sont légiférées. En revanche, les Etats de l'expression française, dont le Mali, ont confié cette mission de détermination des immunités dues aux Etats étrangers à leurs juges. Si les Etats et les organisations internationales sont les bénéficiaires potentiels, on pourrait se demander si les collectivités territoriales étant des démembrements de l'Etat bénéficient aussi cette immunité. Autrement dit en cas de contentieux né dans l'exercice de la coopération décentralisée, si l'immunité peut être évoquée par celles-ci. Cela nous amène à découvrir les critères imposés par le droit positif (A) et les critiques à l'égard de ces critères (B).

A- Au regard du droit positif

L'immunité de juridiction permet en principe aux personnes morales de droit public de se soustraire à la compétence des juridictions nationales. Pour Mohamed Abdel Raouf, l'immunité de juridiction fait obstacle à l'application à l'encontre de son bénéficiaire des règles de compétence juridictionnelle qui fonderaient la compétence des tribunaux d'un Etat

¹⁰⁹⁸ PH .THERY, op.cit, n°10, p.10, note de Sophie Lemaire, op, cit, p.167.

¹⁰⁹⁹ PREZAS(Ioannis), « Immunités internationales », Fasc.409-50, 2016, P.1.

¹¹⁰⁰ PREZAS(Ioannis), op,cit , P.3

étranger¹¹⁰¹. De ce fait, l'immunité de juridiction permettrait-elle aux collectivités territoriales maliennes de se soustraire à la compétence des juridictions étrangères ? Pour répondre à la question nous nous intéresserons aux critères cumulatifs.

L'immunité de juridiction est attribuée en fonction d'un double critère cumulatif à savoir le critère personnel et le critère fonctionnel. Quant au critère personnel, il détermine les bénéficiaires du privilège, et l'autre critère est lié aux activités permettant d'y accéder¹¹⁰². Le principal bénéficiaire de l'immunité de juridiction est d'abord l'Etat. A ce sujet, François Mélin estime que les Etats étrangers bénéficient de l'immunité de juridiction lorsque l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces Etats n'est donc pas un acte de gestion¹¹⁰³. Il a longtemps été considéré par la jurisprudence comme unique. Par la suite, la jurisprudence décida d'élargir le champ d'application de l'immunité de juridiction aux organismes « ayant agi par son ordre et pour son compte », dès lors que leurs actes répondaient aux critères fonctionnels de l'immunité de juridiction¹¹⁰⁴. Ces derniers n'ont accès au privilège qu'au titre de représentants de l'Etat pour le compte duquel ils auront agi¹¹⁰⁵. Ces organismes qui n'ont aucune autonomie par rapport à l'Etat peuvent être considérés comme des émanations de celui-ci. Ses démembrements, par exemple ses ambassades¹¹⁰⁶, en sont un exemple évident. Il en va de même pour toute entité personnalisée n'ayant aucune autonomie en fait, indépendamment de son statut juridique. Ainsi, une société d'Etat sans indépendance fonctionnelle ni patrimoine propre et distinct peut être considérée comme émanation d'un Etat étranger¹¹⁰⁷.

Le simple contrôle exercé par l'Etat ne suffit pas à caractériser un tel manque d'autonomie¹¹⁰⁸. Il suffit qu'il existe un patrimoine propre, un budget et une comptabilité distincte pour attribuer à une entité une autonomie suffisante afin de ne pas le qualifier

¹¹⁰¹ RAOUF (Mohamed-Abdel), *L'arbitre international et les contrats d'Etat*, éd universitaires européennes, 2017, p.361.

¹¹⁰² LEMAIRE (Sophie), *op, cit*, p.185.

¹¹⁰³ MELIN (François), « Conditions de l'immunité de juridiction des Etats étrangers », *Dalloz actualité*, 2017, n°15-29-334

¹¹⁰⁴ LEMAIRE (Sophie), *o, cit*, p.198.

¹¹⁰⁵ MAYER (Pierre), *Droit international privé*, 7^{ème} éd, Montchrestien Paris, 2001 n°325

¹¹⁰⁶ Civ.1^{re}, 20 septembre 2006, n°05-14.199, Bull.Civ.I, n°411.

¹¹⁰⁷ Civ.1^{re}, 6 février 2007, n°04-13.108, Dr. Et proc.2007, p.222, note G.Cuniberti, RGD, int publ.2007, p.967, note T.HAAS ; Civ.1^{re}, 14 novembre 2007, n°04-15388, Rev.crit.DIP 2008, p 303, note M.AUDIT.

¹¹⁰⁸ Civ.1^{re}, 4 janvier 1995, n°93-10.175, office des cereales de Tunisie, Bull.civ.I, n°6, JDI 1995, p.649, note A.MAHIOU. Cité par Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2011, p.242.

d'émanation et la traiter de manière différente du point de vue du droit des immunités¹¹⁰⁹. Or, nul ne contestera que la représentation appartienne aux procédés couramment utilisés en droit administratif¹¹¹⁰. Aussi ceux-ci continueront de bénéficier de l'immunité de juridiction, en apportant seulement la preuve qu'ils ont agi sur ordre, non plus de l'acteur étatique, sujet de droit des gens, mais son homonyme, Administration interne ?

Au regard de ces critères, les collectivités territoriales maliennes ne semblent pas être bénéficiaires. Car elles sont dotées non seulement de la personnalité morale mais aussi de l'autonomie financière¹¹¹¹. En plus, cette analyse nous conduit à penser, d'une part, que les conventions signées entre les acteurs infra-étatiques ne sont pas concernées par l'immunité de juridiction et, d'autre part, que les conventions passées entre une collectivité et un service public étranger non doté de l'autonomie peuvent entraîner l'application de l'immunité de juridiction.

A cette question, la jurisprudence administrative malienne reste silencieuse. Par contre, En admettant maintenant que, conformément à la jurisprudence française, l'Etat, personne publique contractante, puisse bénéficier de l'immunité de juridiction alors même qu'il n'est en l'occurrence pas souverain international, une autre question se pose : comment expliquer que, pour un contrat de nature identique, ses collectivités territoriales, autres personnes morales de droit public interne(non souveraines au plan international), se voient, en vertu du critère organique d'attribution de l'immunité, refuser l'accès au même privilège¹¹¹²?

En effet, à suivre la jurisprudence française, l'Etat, administration étrangère, partie à un contrat international de marché public ne pourra pas, dès lors qu'il sera défendeur, être attrait devant les juridictions françaises si le contrat en cause a pour finalité un service public ou s'il contient une clause exorbitante. A l'inverse, un acte contractuel de nature identique, répondant donc aux mêmes critères matériels, s'il est passé par une collectivité territoriale étrangère pourra être porté à la connaissance des juges¹¹¹³. A ce sujet Geneviève

¹¹⁰⁹Civ, 1^{re}, 15 juillet 199, n°97-19.742, Dumez, JDI 2000, p.45, note M.Cosnad. Cité par Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, L.G.D.J, Lextenso éditions, 2011, p.243.

¹¹¹⁰LAUBADERE(André .De) , MODERNE (F) et DEVOLVE(P), traité des contrats administratifs, L.G.D.J, Paris, 2eme éd ,1983 , p.168 : et RICHER(Laurent), Droit des contrats administratifs, 3^{ème} éd, L.G.D.J, 2002 n°152 et s ;

¹¹¹¹ Art 1,78, 145 de la loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales du Mali et art 1 de la loi n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako.

¹¹¹² LEMAIRE (Sophie), op, cit, p.173.

¹¹¹³ LEMAIRE (Sophie), op, cit, p.173..

BURDEAU¹¹¹⁴ estime que le principe de l'immunité de juridiction s'applique de manière variable selon l'autorité en cause (démembrements territoriaux de l'État, ou services publics). Elle considère que les démembrements territoriaux de l'État (Etats fédéraux, régions autonomes, départements, villes) ne peuvent pas bénéficier de l'immunité de juridiction au regard de la jurisprudence¹¹¹⁵, à l'exception de certains pays comme les Etats-Unis.

Mais il est à signaler aussi que la convention européenne sur l'immunité des États du 16 mai ¹¹¹⁶1972 qui prévoit que : « Les États membres d'un État fédéral ne bénéficient pas de l'immunité, sans préjudice des dispositions de l'article 27. Toutefois, un État fédéral, partie à la présente Convention, peut déclarer, par notification adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, que ses États membres peuvent invoquer les dispositions de la Convention applicable aux États contractants et ont les mêmes obligations que ces derniers ». Seules l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique ont étendu l'immunité de juridiction aux États fédérés¹¹¹⁷, toutefois cette convention n'est pas opposable à certains pays de l'UE, car elles ne l'ont ni signée, ni ratifiée.

En revanche, pour les services publics, la jurisprudence¹¹¹⁸ admet l'immunité en se référant à la nature de l'acte. L'immunité jouerait donc pour les actes de puissance publique manifestant la souveraineté de l'État étranger¹¹¹⁹, contenant une clause exorbitante du droit commun, et exécuté dans un but de service public¹¹²⁰.

¹¹¹⁴ BURDEAU(G), Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, Mélanges Reuter, Pedone, 1981, p.123 .

¹¹¹⁵ Cour de cassation, Paris 1ère, 5 novembre 1969, Etat de Hesse contre Neger, JCF, 1970, II, note de RUZIE.

¹¹¹⁶ Convention européenne sur l'immunité des Etats, Bale, 16, mai, 1972, Conseil de l'Europe. Cette convention a été ratifiée par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et la Suisse.

¹¹¹⁷ Belgique : Déclaration consignée dans une lettre du ministre des affaires étrangères de la Belgique, en date du 4 septembre 2003, .transmise par le Représentant Permanent et enregistrée au secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 23 septembre 2003Or .fr./all./néer, Autriche : Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 10 juillet 1974-Or all./angl./ fr., Allemagne : Déclaration consignée dans une lettre du Représentant permanent , en date du 3 juin 1992, enregistrée au Secrétariat General du conseil de l'Europe le 5 juin 1992- angl./fr./all. Cité par DJINDJERE(Marie Julie Pegdwende), thèse sur les « accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques et africaines : Cas du Burkina Faso, ..p.195

¹¹¹⁸ Gazette du Palais, 1971, I,17, conclusion Chabrol

¹¹¹⁹ Civil, 1ère, 25 février 1969, Société Levant Express transport c/ Chemins de fer du gouvernement iranien, rev, crit., 1970, 102, note Bourel.

¹¹²⁰ Cour de cassation, civil, 17 janvier 1973, société hôtel George V c/ Etat espagnol et Office espagnol du tourisme, rev .crit 1973, 125, note Bourel.

Cette différence de traitement avait déjà été soulignée, à la fin du siècle dernier, par Pillet, qui s'étonnait que la protection dépende de la personnalité de l'auteur de l'acte au point que, pour une même activité, on accorde une immunité à l'Etat qui sera refusée à son démembrement territorial¹¹²¹. La majorité de la doctrine reste réticente à ces critères que nous verrons plus tard.

B- De la remise en cause des critères d'immunités

En effet, s'il est traditionnellement admis que les acteurs infra-étatiques n'appartiennent pas à la catégorie des collectivités publiques protégées par le privilège, notre analyse à la question reste différente.

Depuis le début de notre développement, nous nous sommes posé des questions sur les raisons du traitement inéquitable entre les collectivités territoriales maliennes en matière d'immunité de juridiction. C'est vrai que si elles se différencient au niveau du critère personnel mais le critère fonctionnel reste un point commun. Même si l'un agit au nom de l'intérêt national et l'autre défend l'intérêt local, leur objectif final reste les mêmes c'est-à-dire la satisfaction de l'intérêt général.

On ne s'expliquait pas que, ayant contracté des accords internationaux de nature analogue, l'Etat bénéficie d'une protection juridictionnelle à laquelle ne pouvaient prétendre ses démembrements territoriaux. A lire les arrêts, cette différence de traitement reposait sur l'idée que, si l'Etat peut se prévaloir de sa qualité de sujet de droit des gens, il n'en est pas de même pour les collectivités territoriales¹¹²².

Or, la remise en question de la qualité de sujet de droit des gens de l'Etat bénéficiaire de l'immunité infirme cette analyse. Elle milite pour une ouverture du privilège aux collectivités territoriales dès lors que celles-ci auront agi dans l'exercice de la puissance publique¹¹²³. Les différents bénéficiaires de la puissance publique doivent pouvoir bénéficier les mêmes garanties, puis, à des degrés divers, leur mission est la même, la sauvegarde des intérêts nationaux.

¹¹²¹ Pillet(A) , note sous Req., 1^{er} juillet 1895, S.1896, 1, p.225,spec.p.226. Cité par Sophie Lemaire, op, cit, p.173.

¹¹²² LEMAIRE (Sophie), op, cit,p.198.

¹¹²³ LEMAIRE (Sophie), op, cit ,p.198.

Nombre d'auteurs, qui ne s'expliquaient pas l'exclusion des collectivités territoriales du champ d'application de l'immunité, se sont prononcés en ce sens, Pillet, le premier, a contesté la différence de traitement entre l'Etat et ses démembrements territoriaux. Selon lui, le principe admis ne permettait pas de limiter aux seuls Etats souverains les conséquences qu'il engendre. Celles-ci devaient également profiter à tous les corps et à toutes les personnes qui peuvent justifier de la qualité dont elles dérivent¹¹²⁴. Il écrivait à ce propos : « La pratique des nations considère à tort ou à raison l'immunité de juridiction comme un attribut de la souveraineté ; il faut dès lors que, partout où elle rencontre un dépositaire de la souveraineté, elle l'admette à bénéficier de cette immunité¹¹²⁵.

Plus tard, Rousseau revendiquera l'accès des collectivités territoriales à l'immunité de juridiction à propos d'une affaire mettant en cause une région autonome espagnole¹¹²⁶. C'est encore le cas de Van Houtte, qui, en 1983, se prononçait en faveur de l'octroi de l'immunité aux Etats fédérés¹¹²⁷. Plus récemment Pingle Lenuzza disait elle aussi espérer que les tribunaux français se résoudraient à adopter cette solution¹¹²⁸.

A l'image de certains droits nationaux¹¹²⁹, le dernier projet d'articles de la Commission du droit international sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens accorde le droit de revendiquer le privilège aux « composantes d'un Etat fédéral » ainsi qu' « aux subdivisions politiques de l'Etat qui sont habilitées à accomplir des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine et agissent à ce titre¹¹³⁰. A ce sujet Cosnard estime que c'est le prix de la mise cohérence du système mis en œuvre, dont on voit mal pourquoi ou comment il exclut « les

¹¹²⁴ PILLET(A), note sous req, 1^{er} juillet 1895, S.1896, 1, p.225, spec, p.226. Cité Sophie Lemaire, op,ct, op, cit, p.198.

¹¹²⁵ PILLET(A), note sous req, 1^{er} juillet 1895, S.1896, 1, p.225, spec, p.226. C.

¹¹²⁶ ROUSSEAU((Ch), note sous Poitiers, 26 juillet 1937, S.1938, 2, p.19. Cité par Sophie Lemaire, op, cit, p.198.

¹¹²⁷ VAN HOUTTE (H.), "Immunités de juridiction", Rev.belg dr.int. 1983, p.461, spec .p.473.

¹¹²⁸ LENUZZA(Pingel),op, cit, pspec, p.10.

¹¹²⁹ LENUZZA(Pingel), Les immunités des Etats en droit international, op,cit, p.322 et s., qui donne l'exemple de différents droits parmi lesquels le droit anglais, le droit canadien, le droit américain et le droit australien.

¹¹³⁰ L'article 2.1. b) du projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des Etats et leurs biens adopté par la C.D.I. en 2002, A/AC. 262/L. 4/add. 1, 27 février 2003.

La précédente version du projet datant de 1991 était déjà favorable à l'octroi de l'immunité aux « éléments constitutifs d'Un Etat fédéral » et aux « subdivisions politiques de l'Etat (...) habilités à exercer les prérogatives de puissance publiques de l'Etat ». Sur ce sujet, C. KESSEDJAN et C.SCHREUER, « Le projet d'articles de la Commission du droit international des Nations Unies sur les immunités des Etats », Rev.gén.dr.int.pub., 1992, p.299, spéc.p.323. Sophie Lemaire, op.cit., p.200.

personnes publiques (...) d'un privilège que des personnes privées peuvent invoquer par application de la théorie du mandat¹¹³¹.

On se rappelle les remarques adressées à la théorie de Niboyet et de Freyrira en ce qu'ils préconisaient, contrairement à la jurisprudence, l'accès des dites entités à l'immunité de juridiction¹¹³². Or, les thèses réfractaires à l'ouverture du privilège aux collectivités territoriales infirmaient le bien-fondé de l'approche des deux auteurs en se prévalant d'une jurisprudence opposée¹¹³³.

Il suffit de consulter les quelques arrêts pour constater avec quelle permanence l'exclusion des collectivités territoriales du champ d'application du privilège a été affirmée. Enoncé par la Cour de cassation en 1932 en termes clairs¹¹³⁴, ce postulat fut depuis lors repris en différentes occasions par les juridictions de première et seconde instances.

Nous nous rappellerons des termes exacts de la décision Etat de Ceara, tenue pour fondatrice de ce principe : « Cette règle (la règle de l'immunité de juridiction) ne reçoit application que dans la mesure où celui qui l'invoque justifie de l'existence d'une personnalité propre dans ses relations avec les autres pays, envisagées du point de vue du droit public international ; que tel n'est point le cas de l'Etat de Ceara, qui (...) au point de vue des relations diplomatiques internationales ne jouit d'aucune personnalité qui lui soit propre¹¹³⁵.

Les juges français ont affirmé encore le même principe dans une affaire. Ils décidaient : « Attendu que l'immunité de juridiction n'existe qu'au profit des Etats souverains (..) ; que tel n'est pas le cas pour les Etats membres d'une fédération, qui sont soumis à la tutelle de l'Etat

¹¹³¹COSNARD(M), op ,cit., spéc.p.123. Sophie Lemaire, op.cit., p.200.

¹¹³² Cité par LEMAIRE (Sophie), op, cit, p.201.

¹¹³³ LEMAIRE (Sophie), op, cit, p.198.

¹¹³⁴Civ., 24 octobre, Etat Ceara c.Dorr et autres, D.P., 1933, I, P.196, note A.Agros.

Dans l'affaire ville de Genève, la question avait été résolue par la cour d'appel sans être reprise par la Chambre des requêtes. Voir, Paris, 19 juin 1894, Ville de Genève ,c.Consors de Civry, S. 18996, I, p.225, spéc.p.227 : « Considérant (..) que la ville de Genève, simple commune de l'Etat de Genève, ne saurait à aucun titre bénéficier de l'immunité qu'elle réclame, et que la Confédération Suisse, composée de vingt -deux cantons entre lesquels est repartie son territoire, pourrait seule invoquer ; que, dans ses rapports avec les puissances étrangères, en effet, elle seule peut se prévaloir de la qualité de puissance souveraine, ayant seule, à l'exclusion des divers Etats cantonaux qui la composent des représentants accrédités auprès des gouvernements étrangers, et auprès de laquelle seule ces gouvernements sont diplomatiquement représentés. Cité par LEMAIRE (Sophie), Les contrats internationaux de l'administration, L.G.D.J, 2005, p.201..

¹¹³⁵Civ., 24 octobre 1932, Etat de Ceara c, Dorr et autres, D.P., 1933, 1, p.196, note A.Agros. Cité par LEMAIRE (Sophie), op,cit , p.201.

fédéral. »¹¹³⁶. Cela semble se confirmer par le législateur malien, car la loi portant le principe de libre administration des collectivités prévoit le contrôle a posteriori sur les organes et sur les actes, en même temps elle prévoit le déferé préfectoral¹¹³⁷. Cela fait l'autorité décentralisée une autorité contrôlée.

En somme, n'ayant pas la qualité du droit international, les collectivités territoriales ne pourraient pas prétendre aux prérogatives accordées aux sujets du droit international, dont l'une est l'immunité de juridiction. D'ailleurs, les collectivités territoriales semblent renoncer à cette immunité de juridiction en insérant dans leurs conventions de coopération décentralisée la possibilité de recourir aux juridictions étatiques. Par exemple, les conventions de coopération qui sont signées entre le District de Bamako et la commune de Lyon et Bordeaux, il est prévu qu'en cas de contentieux, c'est la juridiction française qui sera compétente. En partant de ce fait, il ne serait pas admissible que le District de Bamako puisse soulever une éventuelle immunité de juridiction étant conscient de la compétence de la juridiction française en cas de différend. En faisant recours à un tel choix de juridiction, les acteurs infra-étatiques renoncent volontairement à l'immunité de juridiction. Il nous revient de droit de préciser la compétence de la juridiction compétente dans l'ordre interne pour trancher les éventuels contentieux.

Paragraphe 2 : De la compétence des juridictions maliennes pour connaître d'un contrat administratif à caractère international

A cet effet, tout notre travail portera sur le pouvoir juridictionnel et la compétence internationale des juges maliens, qui trouvent des applications spécifiques¹¹³⁸ en matière de contrats administratifs à caractère internationale qui fait dire Charles Eisenmann, en admettant pour l'heure que la question se pose devant un juge français et en application du principe de liaison de la compétence et du fond¹¹³⁹, il importe donc de distinguer les contrats de droit privé justiciable des juridictions judiciaires et les contrats administratifs des juridictions administratives.

¹¹³⁶ Paris, 5 novembre 1969, Etat de Hesse c. J.Neger (2 arrêts), Rev. crit., 1970, I, p.194, note R.Sarraute. Cité par LEMAIRE (Sophie), Les contrats internationaux de l'administration, L.G.D.J, 2005, p.201.

¹¹³⁷ Art 23 de la loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 Déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales.

¹¹³⁸ Elles sont spécifiques au sens de dérogation aux lois applicables aux contrats internationaux entre acteurs privés.

¹¹³⁹ EISENMANN(Charles), « le rapport entre compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français » Mélanges offert à J. Maury, Paris, 1960, 2 vol. ; T 2, P. 379-405.

Afin de mesurer l'importance exacte du problème de la compétence internationale en présence des conventions conclues entre les acteurs infra-étatiques, nous distinguerons la compétence du juge administratif malien pour connaître d'un contrat administratif local à caractère international d'une part (A) et d'autre part la compétence du juge judiciaire (B).

A- De la compétence du juge administratif malien pour connaître d'un contrat administratif à caractère international

L'étude de cette compétence sera basée sur les conditions tenant aux requérants d'une part(1) et les conditions tenant à l'acte d'autre part(2).

1. Des conditions tenant aux requérants

La qualification des conventions de coopération décentralisée nous a démontré que ces accords ne sont pas des traités mais plutôt des contrats. Selon l'article 47 du décret, « la convention de coopération décentralisée est un acte juridique par lequel deux ou plusieurs collectivités territoriales ou leurs groupements établissent des liens de coopération ou de partenariat. Une convention de coopération librement discutée et établie par les parties, officialise la coopération entre-elles. La convention définit les actions de coopération prévues et les modalités techniques et financières de leur réalisation par les parties signataires ¹¹⁴⁰». En analysant cet article, et en se basant sur les critères d'identification des contrats administratifs qui sont la loi et la jurisprudence. Nous pouvons dire que les accords de coopération conclus entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats relèvent majoritairement du Contrat administratif. Car le critère permanent suppose qu'il y ait la présence de deux personnes morales de droit public ¹¹⁴¹ à savoir les collectivités territoriales d'une part et les collectivités territoriales étrangères d'autre part¹¹⁴². Dont leur capacité d'agir découle, comme c'est le cas des personnes physiques, de leur personnalité juridique¹¹⁴³.

¹¹⁴⁰ Art 47 du décret 2015 0848/P.RM du 22 décembre

¹¹⁴¹ TC.3 mars 1969, soc interlait, Rec ;, p.682.

¹¹⁴² MOREAU(Jacques), « Coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement », Lexis Nexis, doc 2010.

¹¹⁴³ S'agissant des autorités administratives indépendantes, le juge leur accorde la capacité à agir, même si elles sont dépourvues de personnalité juridique, ce afin d'exercer leur mission en toute indépendance, CE, 5

Emanant du domaine de droit administratif, le différend qui peut naître de l'exécution d'une convention de coopération décentralisée emprunte le champ du contentieux administratif. Salif Yonaba affirme que le contentieux administratif se situe aux antipodes des procédés non juridictionnels de solution des litiges mettant en cause la personne publique ou l'activité administrative¹¹⁴⁴. Dans ce cadre, deux caractéristiques vont sans doute contribué à ce que le juge de l'administration affirme sa compétence plus vite et plus souvent que le juge judiciaire.

En premier lieu, on l'a vu, il n'est pas utile d'y revenir, le juge administratif aura sans doute la tentation de présumer administratif les contrats relevant de la coopération décentralisée comme il présume administratif les contrats conclus entre collectivités publiques de droit interne¹¹⁴⁵.

En second lieu, le juge administratif, à l'inverse du juge judiciaire, pourra être saisi par un tiers de la légalité des clauses des contrats administratifs conclus entre une collectivité territoriale malienne et une personne morale de droit public étranger. Le déféré préfectoral, consacré par le législateur¹¹⁴⁶, alimentera sans doute, parfois à l'encontre de la volonté des parties, le contentieux juridictionnel de la légalité de ces actes sans toutefois éluder la question de la compétence de la juridiction administrative, comme on avait pu le penser¹¹⁴⁷. Selon Yves Claisse, aucun obstacle de principe ne s'oppose plus à ce que le juge administratif soit amené à examiner ou à appliquer un contrat administratif relevant de la coopération décentralisée¹¹⁴⁸. C'est ainsi que Pierre Meyer écrit que la compétence internationale d'une autorité étatique ou d'une juridiction par exemple malienne suppose que l'ordre institutionnel étatique malien puisse connaître d'un acte, d'une situation, d'un litige¹¹⁴⁹. A partir du moment

nov.1993, COB, n°143973, Rec.T.624 ; CE, ass, 27 mars 2015, des financements politiques, n°382083, Rec. Note de Camille Broyelle, Contentieux administratif, 5^e éd, L.G.D.J, 2017, p.92.

¹¹⁴⁴ YONABA(Salif), La pratique du contentieux administratif en droit burkinabé : de l'indépendance à nos jours, 2^{ème} éd., janvier 2008, p. 23.

¹¹⁴⁵ Cf. nos observations I^{re} partie, section 2, les actes passés par collectivités locales françaises avec l'étranger : de quel droit ? Cité par Yves Claisse, op ,cit, p.43.

¹¹⁴⁶ art. 131-I al 2 de la loi d'orientation du 6 février relative à l'administration territoriale de la République : « ...Ces conventions (conclues par les collectivités territoriales et leurs groupements avec les collectivités étrangères et leurs groupements) entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées au I et II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions... » Yves Claisse, op ,cit, p.43.

¹¹⁴⁷ CE, sect., 27 février 1987, 7 espèces, commune de Grand-Bourg de Marie-Galante, Rec, p. 79, avec les conclusions contraires de B. Stirn in RFDA, 1987, p. 212-219. Note de Yves Claisse, op, cit , p.43.

¹¹⁴⁸ CLAISSE(Yves), op, cit, p.42.

¹¹⁴⁹ MEYER(Pierre), Droit international privé burkinabé, Collection Précis de droit burkinabé, 2003., p. 88.

où la compétence internationale a franchi le stade du jumelage pour s'incarner dans des engagements plus concrets comportant des enjeux matériels et financiers, elle est exposée à ce type de risque¹¹⁵⁰.

Mais il est à signaler que pour que le juge administratif malien puisse statuer sur une affaire il faut qu'il soit saisi. Et à notre connaissance, il n'a pas été saisi jusqu'à présent par une requête de la part d'un acteur infra-étatique. Cela pourrait s'expliquer en deux étapes :

D'une part, les accords frontaliers qui sont signés entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues frontaliers sont substantiellement basés sur le jumelage. Ils n'exigent pas des obligations.

D'autre part, les conventions de coopération qui sont signés entre les collectivités territoriales maliennes et celles du Nord particulièrement les collectivités territoriales françaises exigent néanmoins des obligations. Mais ces accords ne donnent aucune chance à la juridiction administrative malienne car les parties insèrent chaque fois dans leurs clauses contractuelles la compétence du juge français. Ce sont des raisons qui peuvent expliquer la rareté de la jurisprudence malienne en la matière. Cependant le juge administratif français a rendu une série de décisions dans le domaine.

La première affaire concerne la région Rhône Alpe et la Wilaya d'Annaba en Algérie. Dans cette affaire le juge administratif de Lyon a annulé une délibération de Rhône Alpe approuvant la signature d'une convention entre la région Rhône Alpe et la Wilaya d'Annaba en Algérie.

En l'espèce le Conseil régional a approuvé la convention de financement pour la restauration de la Basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba. En se basant sur l'article L.4221-1 du code des collectivités françaises qui dispose que « Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ». Mais cette délibération a été attaquée par l'association de libre pensée et d'action sociale du Rhône¹¹⁵¹ devant le TA de Lyon qui a annulé le dit acte et confirmé par le Conseil d'Etat. Nous pouvons citer aussi l'affaire association Alternative contre la commune de Cergy¹¹⁵².

La deuxième affaire concerne la commune de Cergy. **En l'espèce**, la Commune de Cergy

¹¹⁵⁰ AUDIT(Mathias), ibid.

¹¹⁵¹ T A de Lyon 2012 et confirmé par le CE en 2016

¹¹⁵² CAA de Versailles, 2 ème chambre, 2015

a confié à l'association Alternative la mission d'assurer la maîtrise d'œuvre d'un programme de coopération décentralisée avec la commune de Thiès (Sénégal) et d'assurer toutes les missions liées à ce programme ; que la commune de Cergy ayant bénéficié à ce titre d'une subvention attribuée par l'union européenne et relative à ce programme, qu'à la suite de désaccord apparu en cours d'exécution de la convention, l'Association Alternative a souhaité résilier cette convention, tout en saisissant la juridiction administrative dont elle a été débouté.

Première remarque, qu'on peut tirer sur ces deux affaires concernant la coopération décentralisée, est que le juge administratif a été saisi et qu'il a tranché lesdites affaires en donnant raison de la première requérante et en déboutant la deuxième requérante qui demandait la réparation du préjudice causé par la Commune.

En se référant sur le juge administratif français, nous pouvons dire que le juge administratif malien peut aussi se prononcer sur le contentieux des conventions de coopération décentralisée surtout c'est des délibérations qui approuvent la signature de ces conventions. Comme il le fait fréquemment en matière de contrat administratif interne¹¹⁵³ et en matière d'exécution du service public¹¹⁵⁴.

Deuxième remarque, c'est que les deux contentieux ne concernent pas directement les deux parties à savoir les deux collectivités territoriales mais plutôt les tierces personnes et les collectivités locales françaises. Mais tout compte fait le contentieux est en rapport avec la coopération décentralisée ce qui laisse penser que le juge administratif a la compétence de statuer sur le litige né dans le cadre de la coopération décentralisée. Cette thèse est confirmée par la convention conclue entre la ville de Ségou au Mali et la ville de d'Angoulême en France, dans son article 8, qui stipule que « ...tout recours contre cette convention se fera devant le tribunal administratif de Poitiers¹¹⁵⁵ ».

¹¹⁵³ Arrêt 2016, section administrative, relatif à l'affaire Société « Body Distribution SARL » contre le ministère de la santé, dans lequel le juge a débouté le requérant

¹¹⁵⁴ Arrêt 2016, section administrative de la cour suprême du Mali, relatif aux affaires « Kona zoé frères contre le ministère des affaires étrangères de la coopération internationale, ordonnateur délégué de FED » et « Direction General du Contentieux agissant au non de la région de Koulikoro contre Amadou Clissé »

¹¹⁵⁵ Art 8 de la convention portant accords de coopération décentralisée entre Angoulême (France) et Segou (République du Mali) signé 2016-2017.

Enfin, la dernière affaire concerne le Conseil d'Etat français (l'affaire des Potasses d'Alsace¹¹⁵⁶). C'est dans cette affaire que le problème de la recevabilité des requêtes des personnes publiques étrangères a été posé¹¹⁵⁷.

En l'espèce, la ville d'Amsterdam et la province de Hollande septentrionale, collectivités territoriales néerlandaises, s'étaient jointes à divers établissements publics et privés hollandais pour engager un recours pour excès de pouvoir visant à l'annulation de plusieurs arrêtés du préfet du Haut-Rhin autorisant la société. Les mines de potasse d'Alsace à utiliser des ouvrages de rejet dans le Rhin afin d'évacuer les résidus liquides provenant de son activité industrielle. Les arrêtés ayant été annulés par le tribunal administratif de Strasbourg, le jugement fut porté à la connaissance du Conseil d'Etat par la société les mines de potasse d'Alsace.

Celle-ci contestait notamment la qualité et l'intérêt pour agir des requérants en première instance en prétendant que le recours pour excès de pouvoir n'était pas ouvert aux personnes publiques étrangères. Suivant en ce sens les conclusions du commissaire du gouvernement Dandelot, le Conseil d'Etat rejeta cette argumentation pour conclure à la recevabilité des requêtes présentées par les collectivités territoriales étrangères, dont il soulignait, conformément à une jurisprudence constante rendue à l'égard des personnes françaises, « l'intérêt à agir leur donnant qualité » pour déférer au tribunal les arrêts litigieux. A ce sujet, Camille Broyelle estime que le droit d'action est subordonné à l'existence, au préalable du requérant, d'un intérêt à agir¹¹⁵⁸. Les tribunaux administratifs français ont confirmé cette solution en accueillant à diverses reprises les demandes engagées par les collectivités territoriales¹¹⁵⁹. Cette thèse est confirmée aussi par Etienne Picard. Selon lui, le juge administratif français peut apprécier la recevabilité d'un recours au regard d'un droit

¹¹⁵⁶ C.E., Sec., 18 avril 1986, Société Les Mines de potasse d'Alsace, Leb. ? p.115 ; A.J.D.A., 1986, p.292, chron. AZibert et Fornacciari ; R.F.D.A., 1987, p.749, concl. M.MADELOT, note D.RUZI. Voir aussi J.F.Chambault, « Le juge administratif français et le droit international de l'environnement », Rev.gen.dr.int.pub., 1986, p.597. Cité par Sophie Lemaire, op,cit , p.223

¹¹⁵⁷ En effet, le seule exemple de recours émanant d'une collectivité locale étrangère (la ville de Trèves), contre la décision d'implantation d'une centrale nucléaire, avait fait l'objet d'un rejet direct au fond : C.E., 23 décembre 1981, Commune de Thionville et autres, Leb., pa.484 . Cité par Sophie Lemaire, op,cit , p.223.

¹¹⁵⁸ BROUELLE(Camille), Contentieux administratif, 3^eéd , L.G.GJ, 2015-2016, p.68.

¹¹⁵⁹ C.E., 30 juin 1989, Min.de l'industrie c. Etat de Sarre, Leb., p.155 ; C.E., 15 oct.1990, Province de la Hollande septentrionale, Leb., p.278 ; C.E, 27 mai 1991, Ville de Genève, Leb., p.205, A.J.D.A., 1991, p.733 : recours d'une ville étrangère contre un décret relatif la création d'une centrale nucléaire dans le département de l'Isère. Cité par Sophie Lemaire, op, cit , p.224.

étranger¹¹⁶⁰. En effet, la recevabilité des recours devant le juge administratif malien est subordonnée, notamment, à la qualité pour agir des requérants. Or, des requérants peuvent être étrangers, qu'ils soient des personnes privées ou même des personnes publiques, y compris des Etats, puisque la recevabilité des recours devant le juge français n'est pas subordonnée à la nationalité des requérants ni à leur nature juridique d'entités privées ou publiques¹¹⁶¹.

En faisant une analogie avec la plus haute juridiction française, nous pouvons dire que la section administrative de la cour suprême du Mali, en cas de saisine, peut statuer sur la requête. Même si la collectivité territoriale malienne et, par exemple, son homologue étranger avec laquelle elle a contracté ont prévu l'application d'une loi autre que la loi malienne, le juge administratif sera compétent¹¹⁶². Mais il est à reconnaître que la nature de l'acte pose un problème pour le juge interne.

2. Des conditions tenant à l'acte signé par les acteurs infra-étatiques

Il est à signaler que les accords de coopération décentralisée sont frappés par des critères d'extranéité et qui présentent des difficultés à résoudre. Il s'agit naturellement de la détermination du juge compétent. A ce sujet, Mathias Audit propose des solutions alternatives. Il pense qu'il serait apparemment légitime que le droit national choisisse celui de la collectivité prenant la part la plus importante dans le partenariat¹¹⁶³. Ainsi, dans le cas d'une convention de coopération décentralisée engageant une collectivité territoriale malienne et une collectivité étrangère, il paraît logique que la loi choisisse celle de la collectivité finançant la grande partie d'autant plus que cette coopération décentralisée s'inscrit dans le cadre d'un programme d'aide au développement. En prenant ce seul exemple, Jacques Moreau justifie cette approche en considérant que les enjeux du développement à l'échelle mondiale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement sont immenses et rendent

¹¹⁶⁰ PICARD(Etienne) , « Droit international : compétence du juge administratif », Répertoire de contentieux administratif, 2008, p1-281.

¹¹⁶¹ Arrêt les Mines de Potasse d'Alsace, précité.

¹¹⁶² Sur l'application éventuelle du droit étranger devant le juge administratif V par ex. CE, 7 janvier 1987, Mme Félicien, Rec T, p. 805, RCDIP, 1988, p. 687, note P. Rodière ; cf. également II^e partie, section 2 : Quel droit ? cité par YVES CLAISSE, op, cit, p.42

¹¹⁶³ AUDIT(Mathias), Ibid.

particulièrement nécessaire l'aide des pays riches, notamment la France¹¹⁶⁴. Et d'ailleurs le conseil d'Etat a aujourd'hui abandonné sa jurisprudence qui lui faisait décliner sa compétence dès que le litige implique l'examen ou l'application d'une loi étrangère¹¹⁶⁵.

La compétence du Conseil d'Etat pour connaître des litiges présentant un caractère international a été fondée très tôt sur les règles exercées par le décret du 11 juin 1806¹¹⁶⁶ en France relatif à ses attributions. L'internationalisation du litige n'emportait aucune incidence sur la compétence attribuée par ce texte au Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative¹¹⁶⁷. Il affirme que le « Conseil d'Etat est compétent pour connaître des litiges nés à l'étranger¹¹⁶⁸ ». Plus précisément, sont considérés comme nés à l'étranger les litiges contractuels découlant d'un contrat signé à l'étranger par une autorité qui a son siège à l'étranger et exécuté à l'étranger¹¹⁶⁹. Ce n'est que dans ce cas que le Conseil d'Etat est compétent. Inversement, le tribunal administratif est compétent lorsque le contrat administratif a été signé dans son ressort territorial, ou l'a été par une autorité qui a également son siège dans ce ressort, ou y a été exécuté¹¹⁷⁰.

Ainsi les tiers à la convention peuvent-ils saisir ce juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables de la convention de coopération. Mais la possibilité d'un recours en appréciation de légalité contre la convention elle-même, semble plus difficile à mettre en œuvre car ouverte à ce jour seulement aux « candidats évincés » dans

¹¹⁶⁴ MOREAU(Jacques), « Coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement », LexisNexis, doc 2010.

¹¹⁶⁵ Voir par ex. CE, 11 janvier 1952, Habib Bechara. Rec p. 30 et sur l'ensemble de la question J. Foyer « conseil d'Etat et le conflit de lois » in Mélanges Holleaux, Litec, 1990, p. 103-119, spec p. 111 et 112.

¹¹⁶⁶ Décret du 11 juin 1806 sur l'organisation et les attributions du Conseil d'Etat, S, Lois annotées, 1830, p.719, article 13 : « Notre Conseil d'Etat continuera d'exercer les fonctions qui lui sont attribuées par les constitutions de l'empire et par nos décrets », article 14 : « il connaîtra en outre ...De toutes les contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés par nos ministres, soit aux travaux de fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs, pour notre service personnel ou nos maisons ». cité par Malik LAAZOUZI, op, cit, p..343

¹¹⁶⁷ l'arret CE, 22 février 1826, thuret et compagnie, Rec, p.108 : Thuret « s'est engagé comme commissionnaire et selon les usages du commerce, à acheter à l'étranger et à faire arriver dans les ports de France des grains pour le compte du gouvernement, et à rendre compte de cleric et à maitriser de tout ce qu'elle ferait dans cette opération (...)ce traité de commission constitue un marché ». Malik LAAZOUZI, op, cit, p..343

¹¹⁶⁸ Cette formulation ne pouvait être adoptée en raison des circonstances historiques, puisqu'à l'époque le contentieux relevant de la compétence directe du Conseil d'Etat pouvait être localisé dans le territoire français. Se référer dans le texte à un territoire étranger aurait donc constitué une erreur. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Cité par Malik . LAAZOUZI, op, cit , p.347.

¹¹⁶⁹ LAAZOUZI(Malik), op, cit, p.347.

¹¹⁷⁰ LAAZOUZI(Malik), op, cit, p.347

le cadre d'un marché public ¹¹⁷¹: il s'agit là d'une condition totalement inadaptée à la coopération décentralisée. En revanche, les acteurs infra-étatiques signataires de la convention peuvent saisir le juge administratif d'un recours en déclaration de nullité suivi, le cas échéant, d'un recours en responsabilité extracontractuelle. Enfin, le représentant de l'Etat peut également décider, dans le cadre de son contrôle de légalité, de déférer ces conventions devant les juridictions administratives.

Au plan international, certains contrats conclus par les sujets du droit public interne impliqueront la puissance publique plus que d'autres. Le vocabulaire juridique rend compte de cette réalité en distinguant les contrats signés par les personnes morales de droit privé et par les personnes morales de droit public et qui appellent un traitement spécifique parce qu'ils revêtent la double caractéristique d'être internationaux en même temps qu'administratif¹¹⁷².

La soumission d'un contrat administratif local à caractère international à une juridiction étatique présente une série de problèmes de nature différente¹¹⁷³.

D'une part, lorsque la personne publique contractante et la juridiction saisie relèvent du même ordre juridique, la dimension internationale du contrat litigieux soulève une question de compétence internationale directe : dans quel cas les juridictions de cet Etat peuvent-elles connaître de ce litige ? Une fois cette compétence admise, la question de la compétence se décline afin de vérifier quel ordre de juridiction est compétent.

D'autre part, lorsque la personne publique contractante et la juridiction saisie ne relèvent pas du même ordre juridique, ces mêmes questions se posent également. Toutefois, elles ne peuvent être formulées qu'après la vérification de l'existence de l'ordre juridictionnel.

¹¹⁷¹ Jurisprudence Tropic : CE, ass, 16 juill.2007,n°291545, Sté Tropic Travaux Signalisation : JurisData n°20007-072199,Rec .CE2007 p.360, concl.D.Casas ; JCP A 2007, act.698 ; JCP A2007, 2212 et JCP E2007, 2164, notes F.Linditch ; JCP A 2007, 2221, note M-C. Rouaaul ; Contrats-Marchés publ.2007, comm.254, note J, -P.Pietri. Note de Nicolas Kada, op ,cit , p.6.

¹¹⁷² Cette approche, privilégiée par la tradition publiciste française, ne doit pas être considérée comme strictement limitée à l'hexagone. Le droit français est renommé pour ses subtilités e matière administrative. Il s'agit d'une tradition bicentenaire. Mais l'étude du droit comparé témoigne de ce que des catégories analogues à celles des contrats privés et publics existent à l'étranger. L'assertion se vérifié aisément dans les systèmes juridiques inspirés par la tradition française. Et les droits anglo-saxons connaissent eux aussi certaines distinctions qui s'apparentent à la nôtre. Voir en ce sens, C.C Turpin, « Publics contrats », Int.Encycl. ofcomp.Law, vol, VII, chap, IV, 1980, cité par Sophie Lemaire, les contrats internationaux de l'administration, LGDJ, 2005, p.165.

¹¹⁷³ LAAZOUZI(Malik), Les contrats administratif à caractère international, Economica, Paris , 2008, p.223

Le contentieux administratif local à caractère international recouvre de manière classique en droit international privé la question de la compétence des juridictions internes pour connaître directement de ces contrats, qu'ils aient été conclus par une collectivité publique interne ou étrangère, et la question de l'effet à accorder aux décisions étrangères ayant statué en matière administrative.

L'analyse de ces questions devrait également être abordé, très logiquement, en deux temps selon que l'étude porte sur le régime de droit commun, ou l'implication éventuelle d'un régime conventionnel¹¹⁷⁴ ou communautaire. Le domaine administratif est déterminé au moyen d'un critère, l'exercice de prérogatives de puissance publique.

La compétence du juge administratif pour connaître des contrats administratifs à caractère international est déterminée en fonction de la seule nature administrative du litige¹¹⁷⁵. A ce sujet, Jean François estime que la nature administrative des conventions de coopération décentralisée entraîne également la compétence du juge administratif en vertu du principe « la compétence suit la notion »¹¹⁷⁶. En outre, il admet dorénavant sans restriction, par de là le principe de territorialité des lois de droit public que les personnes publiques étrangères ou internationales peuvent se voir reconnaître, devant les juridictions administratives, un intérêt juridiquement protégé trouvant son fondement ou mis à mal par un acte administratif de droit interne (contrat acte unilatéral)¹¹⁷⁷.

Une jurisprudence constante et une doctrine unanime décident en effet que les parties à une convention ne peuvent jamais déroger à la compétence d'attribution des juridictions administratives¹¹⁷⁸. Ces règles sont d'ordre public à l'inverse des principes de détermination de la compétence territoriale¹¹⁷⁹. Et en réalité, si l'existence du principe n'est pas contestable,

¹¹⁷⁴ La convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 et la convention de Lugano du 16 septembre 1988.

¹¹⁷⁵ LAAZOUZI(Malik), op, cit, p. 224

¹¹⁷⁶ LACHAUME(Jean –François), « La réalisation entre la compétence et le fond en droit administratif », in F.Melleray, l'exorbitance du droit administratif en question (s), L.G.D.J 2004, p.81. Cité par Combeau Pascal, op,cit, p., p.46

¹¹⁷⁷ Voir exemple tiré du contentieux de l'excès de pouvoir CE, 30 juin 1989, Ministre de l'industrie, des PTT et du tourisme c. Etat de Sarre autres, Rec p. 155, RFDA 1989, p. 857 et s. note Dubouis ; sur cette question, en doctrine, J.F. Chambault « Le juge administratif français et de droit international de l'environnement » RGDIP, 1986, p. 597 et J.F Flauss note sous TA de Strasbourg, 3 août 1989. Province de la Hollande septentrionale et autres c. Etat in Dalloz, 1991, J., p.49-56, spec, p. 53 et s. ; R. Lafore « L'action à l'étranger des collectivités territoriales » RDP, , 1988, p. 763-811, spec p.806. Note de Combeau Pascal, op,cit, p., p.46

¹¹⁷⁸ CHAPUS(René), droit du contentieux administratif, 2è éd. , n° 202, p. 150.

¹¹⁷⁹ CHAPUS(René), op, cit, p. 155 et 156.

son application peut poser quelques difficultés. Si le juge administratif a la possibilité d'intervenir dans le domaine du contentieux lié à la coopération décentralisée, le juge judiciaire n'est pas resté à l'écart.

B- De la compétence du juge judiciaire malien pour connaître d'un contrat administratif à caractère international

Les contrats de droit privé relevant de la coopération décentralisée¹¹⁸⁰ ne posent guère de difficulté car les règles sont bien fixées. Les acteurs à de tels accords pourront en principe saisir le juge judiciaire malien ou s'entendre par un accord implicite qui fait appel à « la prorogation volontaire de compétence » ou exprès c'est-à-dire la « prorogation conventionnelle de compétence » sur la compétence d'un juge étranger¹¹⁸¹. Le tribunal le plus compétent sera celui que les parties ont choisi en commun accord. Bien avant que les juristes aient pris pleinement conscience des difficultés posées par la coexistence d'ordres juridiques étatiques, bien avant que les expressions mêmes de « droit international privé », de « conflit de lois » et de « conflit de juridictions » soient passées dans le langage juridique courant, Platon, presque intuitivement, avait émis l'opinion que, lorsqu'on ne sait comment déterminer le tribunal compétent, l'accord des parties pour désigner un juge doit être retenu comme titre de compétence¹¹⁸². Cette prorogation conventionnelle de compétence peut être exclusive.

La question de la compétence internationale est « posée lorsque l'on se trouve en présence d'un litige qui, par hypothèse, va présenter des liens avec plusieurs ordres juridiques. Il faudra déterminer si les liens qu'il présente avec l'ordre juridique de l'Etat sont tels qu'ils justifient l'intervention des tribunaux du for¹¹⁸³ ». A ce sujet, Pascal Combeau estime que les règles de détermination des juridictions compétentes en France ont été fixées par les traités internationaux particuliers relatifs à la coopération transfrontalière¹¹⁸⁴, il n'en est rien s'agissant des conventions de coopération décentralisée engageant une collectivité française et une collectivité étrangère. De même, il n'existe pas de règles préalables de saisine dans le

¹¹⁸⁰ Même peu nombreux, il en existe ou à tout le moins il peut en exister ; Cf. sur ce point, 1^{er} partie, section 2. Les actes passés par les collectivités locales avec l'étranger : de quel droit ? Cité par Yves. Claisse, op. cit., p.40

¹¹⁸¹ CLAISSE(Yves), op. cit., p.30-61.

¹¹⁸² GUADEMET-TALLON(Hélène), La prorogation volontaire de juridiction en droit international privé, Dalloz, Paris, 1965, p.1

¹¹⁸³ THERY, Pouvoir juridictionnel et compétence, thèse dactyle, Paris II, 1981, p.427,

¹¹⁸⁴ Pascal COMBEAU, op. cit. p.43-44

cadre d'un conflit de lois entre une collectivité territoriale malienne. Il est facile de déduire toutefois que lorsque survient un risque judiciaire, les collectivités territoriales soient, chacune de son côté, tentées de saisir un tribunal de son pays¹¹⁸⁵.

Dans certaines conventions signées entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger, le mode de résolution du différend n'est pas défini. Par exemple la convention de coopération de Fès et la mairie du District de Bamako. Si un désaccord arrive dans une telle convention, les parties auront du mal à résoudre le différend, surtout si l'une des parties décide de saisir une juridiction. Devant un tel contentieux, les acteurs infra-étatiques pourraient faire recours aux hypothèses de résolution des conflits de juridictions. Il s'agit les mécanismes de résolution prévus par les textes (1) et les hypothèses dégagées par la doctrine (2).

1. De la résolution des conflits de juridictions par le cadre normatif

On sait que les règles de conflits de juridictions sont matérielles et unilatérales : chaque Etat détermine la compétence internationale de ses juridictions sans se préoccuper de la combiner avec celle des autres¹¹⁸⁶. La détermination conventionnelle de la juridiction compétente appelée également clauses d'élection de for¹¹⁸⁷ ou de prorogation volontaire de juridiction, les clauses attributives de juridiction désignent l'ordre juridictionnel compétent¹¹⁸⁸.

Le conflit de juridiction suppose que les parties à une convention de coopération décentralisée n'aient pas prévu de recourir à l'arbitrage pour régler leur litige. La stipulation de clauses compromissaires dans ces conventions⁴⁹ est de toute manière assez rare. Cette

¹¹⁸⁵ AUDIT(Mathias), op. Précité

¹¹⁸⁶ LARDEAUX(Gwendoline) , Droit international privé des obligations contractuelles, éditions Larcier, 2016, p.54.

¹¹⁸⁷ Pour une distinction entre les clauses d'élection de for et les clauses attributives de juridiction, V.Heuzé, « Faut-il confondre les clauses d'élection de for avec les conventions d'arbitrage dans les rapports internationaux ?, Mélanges en l'Honneur Pierre Mayer, Paris , LGDJ, 2015, p.295. Selon l'auteur, les clauses d'élection de permettent aux parties de choisir entre les différents fors objectivement compétents tandis que les clauses attributives de juridiction leur permettent de désigner un tribunal dont la seule compétence alors sur leur volonté à l'instar des conventions d'arbitrage. LARDEAUX(Gwendoline) , Droit international privé des obligations contractuelles, éditions Larcier, 2016, p.87.

¹¹⁸⁸ Il n'est pas nécessaire que la clause désigne précisément le tribunal compétent. Un simple renvoi aux tribunaux d'un Etat suffit si les règles de compétence territoriale interne permettent par la suite de préciser de quel tribunal il doit s'agir :Civ .1^{re}, 17 décembre 1985, CSEE c.SORELEC ; Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé, 5^e éd., Paris, Dalloz, 2006, n°72 ; Rev. crit.DIP, 1986. LARDEAUX(Gwendoline) , Droit international privé des obligations contractuelles, éditions Larcier, 2016, p.87.

carence s'explique essentiellement par l'incertitude qui plane encore sur la place et le régime de l'arbitrage pour les personnes publiques⁵⁰. Dès lors, ce sont les juridictions étatiques qui vont être saisies en cas de litige entre collectivités territoriales parties à une telle convention de coopération. A ce sujet, le droit administratif local malien n'en prévoit rien pour la résolution du dit litige. Cependant certains traités des Etats européens tentent de résoudre la question.

Il s'agit des quatre traités particuliers c'est-à-dire l'accord franco-italien de Rome de 1993, le traité franco-espagnol de Bayonne de 1995, l'accord quadripartite de Karlsruhe de 1996 et l'accord franco-belge de Bruxelles de 2002 relatif à la coopération transfrontalière contiennent d'abord des dispositions permettant de régler les conflits de juridictions. Ils prévoient que, en cas de différends sur le respect des obligations contractuelles, la juridiction compétente est celle de la partie dont le droit a été choisi par les parties contractantes.

La clause de *l'electiojuris* peut donc emporter application du droit malien mais également la compétence d'un tribunal malien, désigné selon les règles maliennes de compétences. Ce principe suppose que les parties contractantes aient, effectivement, inséré dans leur convention une telle clause¹¹⁸⁹. Or la pratique de la clause *d'electiojuris* dans les conventions de coopération décentralisée est peu développée. Dans ce cas, ces traités particuliers ne sont pas à même de résoudre le conflit de juridiction puisqu'ils ne proposent pas de solutions alternatives mais seulement l'accord germano-néerlandais d'Isselburg-Anholt de 1991 qui prévoit la compétence du tribunal du défendeur. Mais les solutions prévues par les traités précités restent limitées. Le problème semble être résolu par les règlements de CE n°44 /2001.

A titre de rappel, ce règlement concerne uniquement les Etats européens, mais nous pensons que l'Union africaine ou la Communauté économique des Etats de l'Ouest peuvent s'inspirer de ce règlement afin de prévenir le risque juridique en matière de coopération décentralisée ou transfrontalière.

Pour les conflits de juridictions, il s'agit essentiellement des mécanismes régis par les règlements (CE) n° 44/2001 du 22 Décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (dit règlement Bruxelles I) qui a succédé depuis le 1^{er} Mars 2002 à la convention de Bruxelles du 27 Septembre 1968. Ce texte permettrait de combler les lacunes des traités particuliers dans la

¹¹⁸⁹ COMBEAU(PASCAL), « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », RGCT, n°53, 2013, p.44-45

mesure où il institue deux règles que les acteurs infra-étatiques pourraient choisir : la compétence de principe du for défendeur consacrée par l'article 2, c'est-à-dire la compétence de l'Etat du domicile du défendeur (selon l'adage, bien connu en procédure civile, *actorsequitur forum rei*) ou la compétence spéciale du for contractuel reconnue par l'article 5-1, à savoir le tribunal du lieu d'exécution de l'obligation qui sert de base à la demande ; par ailleurs, les collectivités territoriales pourraient recourir aux clauses attributives de juridictions prévues à l'article 23 du règlement¹¹⁹⁰. Mais ce règlement aussi ne concerne que les matières civiles et commerciales . Son application aux conventions de coopération nous paraît difficile car ces accords sont tributaires de la puissance publique. La solution semble être préconisée par la doctrine que nous allons développer dans les lignes à suivre.

2. Au niveau de la doctrine

En matière contractuelle, les hypothèses de compétence juridictionnelle des juridictions en droit commun sont en principe au nombre de quatre : la règle *actorsequitur forum rei*, le lieu d'exécution du contrat, la prorogation de for au profit par exemple des juridictions maliennes et la spécialité de l'Etat de l'une des parties. Mais dans une étude Von Mehren¹¹⁹¹ a fait apparaître la diversité des fondements des règles de compétence juridictionnelle, et Lagarde en a identifié quatre principaux : le principe de proximité, le principe de protection de la partie faible, l'autonomie de la volonté et le principe de souveraineté¹¹⁹². Ce dernier principe a fait l'objet d'une étude approfondie¹¹⁹³.

L'idée fondamentale qui sous-tend le principe de proximité découle de l'hypothèse de concurrence des compétences juridictionnelles entre les différents systèmes juridiques. La proximité a pour elle, entre autres vertus, l'avantage d'assurer une bonne justice car une juridiction proche du contentieux a toutes les chances d'être en mesure de trancher le différend dans un délai raisonnable et avec des moyens moins coûteux. La localisation des

¹¹⁹⁰ Pour une description de ces règles, v. not. M-L Nibouyet et G. de Geouffre de la Pradelle, *Droit international privé*, préc., n°420 et s. Note de Pascal Combeau., op. cit., p. 39-48.

¹¹⁹¹ MEHREN (A.T VON), "Adjudicatory jurisdiction: général théories compared and evaluated", review, 1983, vol63, n°2, p.279-340, v. du même auteur: "jurisdiction to adjudicatory. Reflexions on the rôle ans scope of specific jurisdiction", Bale ,éd, Dominicé, Patry et Reymonds, 1993, p.557-576 cité par Malik LAAZOUZI, *Les contrats administratif à caractère international*, Economica, Paris , 2008, p.339

¹¹⁹² Lagarde(P) , « le principe de proximité dans le droit international privé contemporain », RCADI, vol 16, p9-238, spec, p.129

¹¹⁹³ PATAUT(Fabrice), *Principe de souveraineté et conflits de juridictions. (Etude de droit international privé)*, Paris, LGDJ, coll., Bibl. Dr. Pr , 1999

acteurs infra-étatiques en litige revêt une importance fondamentale qui justifie le rattachement au principe de proximité de la règle « actor sequitur forum rei ».

Pour le fondement de protection de la partie faible en droit international privé, il concerne en particulier l'exécution du contrat de travail, inspire l'élaboration de règles de compétence qui assurent à la partie réputée faible à l'accès facile du tribunal, sans avoir à subir la difficulté où le coût d'un déplacement. Ce fondement me semble plus favorable aux collectivités territoriales maliennes. Car toutes les conventions de coopération signées entre les collectivités territoriales maliennes et celles de la France, c'est la juridiction française qui est compétente. Et cela reste un handicap pour les collectivités territoriales maliennes étant limitées financièrement, elles auront de la peine à saisir une juridiction plus éloignée et plus coûteuse.

Quant aux effets¹¹⁹⁴ et au régime de ces prorogations qui varient selon que la convention entre dans le champ d'application d'un traité international ou est soumise au droit commun des conflits de juridictions, la question est complexe et hors de notre propos¹¹⁹⁵. Mais cela fait recours à trois hypothèses comme le confirme Yves Claisse.

En premier lieu, que le juge judiciaire sera en principe compétent pour statuer sur toutes les difficultés qui pourraient survenir dans l'interprétation ou l'exécution d'un contrat de droit privé conclu entre les acteurs infra-étatiques.

En deuxième lieu, que les acteurs de la convention peuvent se prononcer en faveur d'un juge étranger.

En dernier lieu, qu'en revanche, toute prorogation de compétence au profit du juge administratif sera sans effet comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs ; d'autant que le juge administratif saisi de stipulations de contrat de droit privé lui attribuant à tort compétence soulève d'office son incompétence sans pouvoir toutefois annuler la clause litigieuse¹¹⁹⁶. Après cette analyse qui montre, s'il en était besoin, tout le problème qu'il y a à

¹¹⁹⁴ On sait que de telles prorogations aient la voie à toutes sortes de manipulations et de la part des parties et, en définitive, « au forum shopping », phénomène bien connu et dénoncé par les internationalistes.

¹¹⁹⁵ Pour un exposé sommaire des conditions de fond et de forme auxquelles sont soumises les clauses attributives de compétence dans les contrats internationaux, L. Cadiet, « les clauses contractuelles à l'action en justice » in les principales clauses des contrats conclus entre professionnels, PU d'Aix Marseille, n° 50 à 53. Cité par YVES .CLAISSE, op, cit , p.41

¹¹⁹⁶ POUYAUD(Dominique) ; « la nullité des contrats administratifs » LGDI, 1991, Bibliothèque de droit public, T. 158, n° 514 et note 10, p. 345.

se prononcer sur la légalité des clauses de prorogation de compétence dans une matière comme la coopération décentralisée. A ce sujet nous observons deux hypothèses suivantes :

D'une part, la première est tirée de la pratique juridictionnelle. Si on le sait, le juge administratif saisi par exemple d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision détachable du contrat pourra être amené à se prononcer sur la légalité de ce contrat¹¹⁹⁷ y compris si ce contrat est un contrat de droit privé¹¹⁹⁸. De la même manière, le juge judiciaire est parfois amené à appliquer le droit administratif à un contrat administratif en raison du régime de l'exception d'incompétence tiré de la séparation des pouvoirs¹¹⁹⁹. Dans les deux cas, bien sûr, le droit applicable sera celui de la nature de l'acte. Mais on peut douter que le juge judiciaire devienne un juge administratif et que le juge administratif devienne un juge judiciaire¹²⁰⁰.

D'autre part, la deuxième hypothèse vient de la pratique contractuelle. Sans que les conventions qu'il nous a été donné de consulter et d'exploiter constituent un échantillon représentatif de la pratique actuelle de la coopération décentralisée, on peut néanmoins en tirer un enseignement.

Les acteurs infra-étatiques sont toujours très réservés quant à la détermination du juge compétent pour trancher les problèmes liés à la formation, à l'interprétation, ou à l'exécution de leur accord.

Ou bien, ils restent totalement silencieux¹²⁰¹ comme c'est le cas de la convention entre le District de Bamako et Conakry (Guinée Conakry). Il me semble que les parties hésitent sur la nature et les règles applicables à leur convention¹²⁰² et ce seraient des signes d'inquiétude et de sources d'insécurité juridique¹²⁰³.

¹¹⁹⁷ CHAPUS (René), *Droit de contentieux administratif*, 2^e éd. 695, p. 454

¹¹⁹⁸ Et sauf bien sûr si ma question pose une difficulté sérieuse de nature à justifier une question préjudicielle.

¹¹⁹⁹ Pour une illustration récente en matière contractuelle, Soc, 4 juillet 1990, Bull. 5, n° 343, p. 205. Sur le régime de l'exception d'incompétence. V. infra et articles 74, 75 et 92 du NCPC.

¹²⁰⁰ Voir les obs. de P. Weil, « A propos de l'application par les tribunaux judiciaires des de droit public ou : les surprises de la jurisprudence Giry », *Recueil d'études en l'hommage à Ch. Eisenmann*, éd. Cujas, 1977, p. 379-395 ; DRAGO (Roland), « Le juge judiciaire, juge administratif », RFDA, 1990, p. 757 à 763 ; rapprocher P. Delvolve « La cour d'appel de Paris, juridiction administrative ». *Etudes offertes à J.M. Auby Dalloz*, 1992, p. 47 à 70.

¹²⁰¹ Annexe n° 3. Ecris par Yves Claisse précité.

¹²⁰² D. Pouyaud, « La nullité des contrats administratifs », LGDJ, 1991, n° 523 et 524, p. 349 et 350.

¹²⁰³ Voir nos observations. Note d'Yves Claisse.

En plus, toutes les conventions signées par exemple entre le District de Bamako et les collectivités territoriales françaises, reconnaissent la compétence des tribunaux français sans autre précision¹²⁰⁴. Il s'agit des conventions signées entre le District de Bamako et le Grand Lyon, Strasbourg, et Bordeaux.

Enfin, il faut noter que les acteurs infra-étatiques entendent désormais aller bien plus loin que de simples relations d'amitié ou d'échanges. Elles s'engagent juridiquement en s'obligeant à effectuer telle ou telle prestation ou à opérer tel ou tel décaissement pour le développement local¹²⁰⁵. Il est alors possible, comme le souligne Jean Christophe LUBAC, que le refus pour une partie d'honorer ses engagements définis dans la convention puisse entraîner un litige pouvant aboutir devant le juge¹²⁰⁶. En l'absence de mécanismes juridiques en la matière des difficultés subsistent. Face à un risque juridique, Pierre Meyer signale que pour répondre affirmativement à la question de la compétence internationale, il faut que l'acte, la situation, le litige relèvent, de par leur localisation, de la compétence d'un Etat¹²⁰⁷.

En somme, pour éviter l'insécurité juridique de la coopération décentralisée¹²⁰⁸, le législateur peut bien, en adoptant une loi, de prévenir le conflit de juridiction. Mais cette prévention de conflit de juridiction n'est pas le seul risque car le conflit de lois en est un autre que nous tenterons de découvrir.

Paragraphe 3 : De l'examen des hypothèses concernant le droit applicable aux accords de coopération décentralisée

Le droit applicable aux conventions de coopération décentralisée est en principe le droit interne d'un des collectivités territoriales. Ces conventions de coopération décentralisée étant considérées des actes relevant du droit interne (administratif ou privé), elles peuvent être soumises à l'application du droit administratif (A) d'une part, d'autre part l'application du droit international privé (B).

I^{er} partie, section 2 : les actes obligatoires passés par les collectivités locales françaises avec l'étranger : de quel droit ?

II^e partie, section 2 : quel droit ?

¹²⁰⁴ Annexe n° 2. Ecris par Yves Claisse.

¹²⁰⁵ Voir par exemple le taux de 1% du budget d'investissement de la ville d'Angers (France) consacré à l'assainissement de la ville de Bamako (Mali).

¹²⁰⁶ LUBAC(Jean), « La refonte des principes de l'action internationale », la semaine juridique, administrations et collectivités n° 10, 5 mars 2007, 2064.

¹²⁰⁷ MEYER(Pierre), op.cit.p. 88.

¹²⁰⁸ AUTEXIER(Christian), « De la coopération décentralisée : commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République », RFDA 1993, p., 411.

A- De la prise en compte de la nature administrative

La nature administrative, comme fondement de l'application du droit administratif est due au critère organique et au critère matériel des conventions de coopération décentralisée. Mais ces critères semblent avoir des limites. Pour plus de précisions, nous allons développer dans un premier temps les critères d'identification du contrat administratif (1) et dans un second temps la remise en cause de ces critères (2).

1. De la prise en compte des critères d'identification du contrat administratif

Au regard du droit administratif malien, les conventions de coopération décentralisée peuvent être qualifiées de contrat administratif. Cette qualification nécessite alors la réunion de deux conditions. Elle doit d'abord être conclue par une personne publique et ensuite satisfaire un critère matériel¹²⁰⁹. Pour les conventions de coopération décentralisée, dès lors que de tels contrats portent la plupart du temps sur l'exécution même du service public, ils pourront être, dans la grande majorité des cas, qualifiés de contrats administratifs en application de ce critère matériel¹²¹⁰. Ces critères jurisprudentiels¹²¹¹ jouent un rôle primordial, que le contrat ait été conclu entre une personne publique et une personne privée ou qu'il ait été conclu entre deux personnes publiques¹²¹².

La qualification administrative entraîne nécessairement d'une part, l'application du droit administratif et d'autre part, entraîne également, la compétence du juge de l'administration. Les conventions de coopération décentralisée se rattachent incontestablement à cette dernière catégorie, peu importe que la collectivité publique avec qui la collectivité territoriale contracte soit une personne morale étrangère. Par exemple les conventions de coopération signées entre le District de Bamako et ses homologues d'autres Etats relèvent de cette catégorie. S'appliquent donc à elles les critères dégagés par la

¹²⁰⁹ CHAPUS(René), Droit administratif général : Montchrestien, 15e éd., 2001, p. 548.

¹²¹⁰ Sur le critère de l'exécution même du service public, CE, 20 avr. 1956, Époux Bertin : Rec. CE 1956, p. 167 AJDA 1956, p. 272, conclu. M. LONG.

¹²¹¹ Il s'agit des arrêts portant l'exécution d'une mission de service public (CE, sect., 20 avril 1956, Epoux Bertin, arrêt 2014, section administrative au Mali, une société château contre la Secrétaire général de la présidence et le Directeur financier), aux clauses exorbitantes du droit commun (CE, 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes des Vosges).

¹²¹² RICHER(Laurent), Droit des contrats administratifs, L.G.J., 8^{ème} éd, 2012, n°150 et s.

jurisprudence UAP qui a tenté de faire prévaloir sur les critères matériels traditionnels, un critère fondé sur la nature des parties¹²¹³.

Dans cet arrêt, le tribunal de conflit a, en effet, posé la règle selon laquelle une convention entre personnes publiques revêt « en principe un caractère administratif (...) sauf dans la cause où, eu regard à son objet, il n'a fait naître que des rapports de droit privé ». Justifiée par le fait qu'une convention entre deux personnes publiques surgit « normalement à la rencontre de deux gestions publiques »¹²¹⁴. Cette présomption d'administrativité demeure toutefois fragile. D'abord, par ce que l'arrêt UAP lui-même permet de faire tomber cette présomption en présence d'un objet faisant naître des rapports de droit privé. Ensuite, parce que la jurisprudence postérieure a, en dépit de l'arrêt UAP, déduit le caractère administratif d'un contrat entre deux personnes publiques de l'application des critères matériels : l'exécution du service public¹²¹⁵ ou la présence de clauses exorbitantes du droit commun¹²¹⁶. Les critères tirés de l'objet du contrat s'avèrent donc importants pour déterminer le caractère administratif des contrats entre personnes morales de droit public.

Au regard de la jurisprudence, l'analyse démontre que le juge en prenant en compte la part du droit étranger applicable à ces contrats, a fixé des obstacles à l'administrativité. L'extension de ces solutions à tous les contrats internationaux de l'Administration et en particulier aux conventions transnationales, a été confirmée par la suite¹²¹⁷. Cette confirmation s'est faite en trois étapes.

D'abord, la jurisprudence a fait prévaloir la nature administrative du contrat en niant ses éléments d'extranéité¹²¹⁸. Ensuite, la jurisprudence a fait prévaloir la nature administrative du contrat tout en reconnaissant ses éléments d'extranéité. C'est ce que Bernard Dolez appelle « contrat juridictionnellement administratif¹²¹⁹ » qui permet de prendre en compte l'application du droit étranger mais indépendamment des critères de l'administrativité du

¹²¹³ TC, 21 mars 1983, AJDA 1983, p356, concl. D. Labetoule.

¹²¹⁴ D. Labetouille, concl. p ; note de Pascal Combeau, op, cit, p.41

¹²¹⁵ TC, 7 oc 1991, Crous de l'Académie Metz-Nancy, Rec., p.472. Note de Pascal Combeau précité

¹²¹⁶ CE, 24 nov.2008, Syndicat mixte des eaux et de l'assainissement du Pic-Saint-Loup, BJCP 2009, p.151, concl. Dacosta .note de Pascal Combeau, précité ;

¹²¹⁷ DOLEZ(Bernard), Pascal Combeau, op, cit ,p.39-48.

¹²¹⁸ Voir l'arrêt "*Habib Bechara*" CE, 11 janv. 1952. En effet, cet arrêt relatif à un cocontractant de l'Etat français établi au Liban affirme en effet que "le contrat dont il s'agit a le caractère d'un marché administratif de fournitures passé pour le compte de l'Etat français" et en déduit que "la loi française peut seule en régir les effets (...) nonobstant la circonstance qu'il était conclu et exécuté au Liban où demeure le fournisseur et où le paiement a lieu". Cité par COMBEAU(Pascal), « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », RGCT, n°53, 2013, p.39-48

¹²¹⁹ Bernard DOLEZ, cité par Pascal Combeau, op, cit ,p.39-48.

contrat et de la compétence du juge administratif¹²²⁰. Enfin, la jurisprudence a fait largement prévaloir les éléments d'extranéité du contrat pour nier la nature administrative du contrat et par conséquent, la compétence du juge administratif¹²²¹. En effet, si la convention de coopération est soumise à la loi étrangère, alors son contentieux ne peut pas relever du juge administratif malien. Si en revanche il est régi en partie au moins par le droit malien, alors se pose la question de savoir, au regard des critères du contrat administratif, s'il doit relever de la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire¹²²².

C'est la jurisprudence *Tegos* qui entraîne un bouleversement du raisonnement et fait de la détermination du droit applicable, l'élément déterminant de la qualification du contrat et de la compétence juridictionnelle. L'incompatibilité avec les méthodes du droit administratif et du droit international privé a pu cependant être relevée¹²²³. Certains auteurs ont pu affirmer, en s'appuyant sur la jurisprudence postérieure¹²²⁴, que cette solution était circonscrite et applicable seulement aux contrats de recrutement des agents en poste à l'étranger. La question se posait donc de son extension éventuelle aux autres contrats internationaux et en particulier aux conventions transnationales. L'arrêt SCP de médecins Reichheld et Sturtzer a tranché ce débat¹²²⁵.

En l'espèce, s'agissant notamment d'une convention entre deux établissements hospitaliers français et allemand ayant le statut de personne publique, le conseil d'Etat commence par rappeler que « si le juge judiciaire peut avoir à connaître, en vertu des règles de conflits de lois et de compétence juridictionnelle, d'un litige relatif à un contrat soumis à une loi étrangère, le juge administratif français, juge d'attribution en matière du contrat international, n'est pas compétent pour apprécier la validité d'un contrat qui n'est pas en aucune façon régi par le droit français ». Analysant la convention en cause, il décline la compétence du juge

¹²²⁰ Voir l'arrêt *Epoux Fourny* CE, 8 mai 1968, p. 289. Dans cet arrêt, la question du droit applicable et la compétence du juge administratif a été explicitement dissociée et consacrée. Le Conseil d'Etat a admis que des indemnités de licenciement d'un des agents contractuels engagé par le consulat de France à Conakry soient calculées sur le fondement de la loi guinéenne. Note de Pascal Combeau, op.cit., p.39-48.

¹²²¹ Voir Arrêt *Tegos* CE., du 19 novembre 1999. Dans cet arrêt "*Tegos*", le juge énonce ainsi à propos du refus de renouvellement d'un contrat de professeur suppléant à l'Institut français d'Athènes que "le juge administratif français n'est pas compétent pour connaître d'un litige né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français. Note de Pascal Combeau, op.cit., p.39-48.

¹²²² MELLERAY(F), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises », RFD adm. 2008, p. 1123.

¹²²³ LAAZOUZI(Malik), préc., p.170.

¹²²⁴ V.not.CE, 9 février, 2000, Boyer, Rec.Tab., p.892, TC, 22 oct 2001, Issa et Gouy, Bull., p.29, n°20, Dr .adm. mai 2002, p.29.Note de Pascal Combeau, op, cit , p.39-48.

¹²²⁵ CE, 30 mars 2005, Rec., p.129, AJDA 2005, p.1844, note M.Audit .Note de Pascal Combeau, op, cit ,p.39-48.

administratif en soulignant qu' « il résulte des clauses de cette convention que la commune volonté des parties a été de la soumettre aux règles du droit allemand ». Même si le tribunal des conflits est intervenu pour finalement confier la compétence au juge administratif pour un autre motif que le caractère international du contrat¹²²⁶, l'arrêt est remarquable pour plusieurs raisons.

D'abord, il confirme bien que la solution dépasse le strict cadre des contrats de recrutement d'agent à l'étranger et s'applique aux conventions transnationales dont la jurisprudence administrative reste insuffisante. Si l'arrêt ne porte pas sur une convention de coopération décentralisée, sa solution est transposable à toutes les conventions conclues entre personnes morales de droit public.

Ensuite, certains auteurs ont pu souligner que dans cet arrêt, le juge va plus loin que l'arrêt Tegos. Dans ce dernier arrêt, les conclusions du commissaire du gouvernement laissaient entrevoir la possibilité de l'application du droit public et de la compétence du juge administratif si l'Etat a pris parti en faveur du droit national. Telle ne semble pas la solution de l'arrêt de 2005 qui « (...) laisse à la seule désignation conflictuelle du droit applicable le soin de décider de la compétence du juge administratif fondée sur la nature administrative ou privé du contrat »¹²²⁷.

Cette présentation de l'état du droit doit néanmoins être prise avec précaution car certains arrêts ne semblent pas clairement distinguer les deux étapes évoquées ci-dessus¹²²⁸ et en tant que démembrement de l'Etat, les accords de coopération conclus par les collectivités territoriales obéissent au respect des engagements internationaux de l'Etat.

La nature administrative des conventions de coopération décentralisée a des conséquences sur la loi applicable à ces conventions de coopération. Elle justifie

¹²²⁶ TC, 24 avr .2006, Reichheld et Sturtzer, req.n°3480, AJDA 2006, p.1517 et 2456, concl .D.Chaux .Note de Pascal Combeau.

¹²²⁷ LAAZOUZI(Malik), préc, p.169.

¹²²⁸ L'exemple de l'arrêt, CE, 7 oct. 2009, Société Internationale Bâtiment et génie Civil [SIBAGEC]. Il s'agit d'un contentieux sur l'exécution d'un contrat conclu par l'ambassade de France à Bamako pour le compte des autorités maliennes, le Conseil d'Etat écarte sa compétence en précisant seulement que "la requête de la Société SIBAGEC qui tend à la réparation du préjudice né du rejet, par une ambassade, de l'offre présentée par une société dans le cadre d'une procédure de passation lancée pour le compte d'une personne publique étrangère, n'est pas au nombre des litiges dont il appartient à la juridiction administrative de connaître». cité par Pascal Combeau, « L'ambivalence transnationale des conventions de coopération décentralisée », RGCT, n°53, 2013, p.39-48

nécessairement l'application substantielle du droit administratif. Certaines règles de droit public posent néanmoins une question au regard de la particularité des conventions de coopération décentralisée. Cela nous amène à nous interroger si ces principes sont suffisants pour l'application potentielle du droit administratif.

2. De la remise en cause de l'application du droit administratif

Le contrat est qualifié d'administratif parce qu'il comporte des clauses attribuant à l'administration des prérogatives. Ces prérogatives de l'administration se concrétisent par le pouvoir de direction et de contrôle, pouvoir de sanction, pouvoir de modification unilatéral¹²²⁹, le pouvoir de résiliation dans l'intérêt du service¹²³⁰ et droit de s'opposer à tout spectacle différent de ceux énumérés dans la convention¹²³¹. Les clauses qualifiées exorbitantes par le juge expriment la présence ou les exigences de l'intérêt général dans l'acte bilatéral. Et le principe est qu'en cas de contentieux c'est l'application du droit administratif. En plus, ces pouvoirs exorbitants ont pour finalité l'inégalité des acteurs infra-étatiques dans le contrat administratif international. Cela ne semble pas évident en matière de coopération décentralisée.

Selon le principe d'égalité dans les conventions de coopération décentralisée, les acteurs infra-étatiques se trouvent au même pied d'égalité, ce qui est le prototype du contrat privé. C'est-à-dire l'égalité sur le plan de droits, des devoirs et des responsabilités en dépit des différences et des disparités pouvant exister au plan politique économique, social et culturel. A l'instar des accords conclus entre personnes publiques maliennes, on peut considérer que ces règles ne s'appliquent pas à ces conventions. Il n'y a d'ailleurs pas de contradiction à affirmer, d'un côté, l'application du droit public et, de l'autre, l'inapplication du régime exorbitant, à moins de considérer que le droit public dans son

¹²²⁹ CE 10 jan.1902, Cie nouvelle du Gaz deDéville les Rouen, Lebon 5 ; C11 mars 1910, Cie générale française des tramways, Lebon 210. CE 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, Lebon 33. Note de GONOD(Pascal), Droit administrative général, 2d Dalloz, Paris, 2018, p.143-144.

¹²³⁰ CE 2 mai 1958, Distilleries de Magnac-Laval, Lebon 246. GONOD(Pascal), Droit administrative général, 2d Dalloz, Paris, 2018, p.144.

¹²³¹ GONOD(Pascal), Droit administrative général, 2d Dalloz, Paris, 2018, p.140.

ensemble a pour objet d'organiser une inégalité¹²³² entre les acteurs infra-étatiques. Or, cette assertion relève incontestablement d'une conception dépassée du droit public dont l'inégalité serait la marque comme l'égalité, celle du droit privé¹²³³.

En plus de ce caractère exorbitant, la nature administrative des conventions de coopération décentralisée reste confrontée au problème de transnationalité et d'extranéité. A ce propos, Nicolas Levrat, présente la pensée de Beyerlin qui propose de mettre en place « des règles de conflits de lois leur permettant de se soumettre conventionnellement au droit interne étranger dès lors que sont réunis les critères matériels de rattachement » (...). Selon Beyerlin « les collectivités publiques auraient une compétence sur le plan interne, d'entreprendre des relations avec des collectivités infra-étatiques étrangères et de soumettre celles-ci à un droit public national de leur choix, selon des règles de conflits de lois semblables à celles existantes en droit international de droit privé »¹²³⁴. Beyerlin suggère toujours que « la meilleure voie pour mettre en place ce droit administratif international passe par la conclusion des traités entre les Etats concernés »¹²³⁵. Enfin il conclut que, « les conventions transfrontalières conclues à l'échelon local ne sauraient se passer de base législative, chaque fois qu'elles sont soumises à un droit public étranger et ne limitent pas à coordonner juridiquement l'action des parties, mais réglementant aussi le rapport de subordination juridique s'établissant entre l'une des parties en cause et des citoyens tiers.

La meilleure garantie d'une totale réciprocité dans les relations entre Etats voisins, c'est la conclusion d'un traité de couverture s'appliquant dans l'ordre interne grâce à une loi d'approbation »¹²³⁶. Cette thèse semble être défendue par Christian Autexier. Selon lui, « puisque les actions et conventions de coopération décentralisée ne peuvent ainsi rejoindre ni le droit international public, ni le droit international privé, la solution ne consisterait-elle pas à imaginer un système de droit public transnational, en adaptant les

¹²³² COMBEAU(Pascal), « L'ambivalence transnational des conventions », *Revue générale des collectivités territoriales*, 2013, p.39-48.

¹²³³ Sur ce point, V.Audit, préc.Cité par COMBEAU(Pascal), « L'ambivalence transnational des conventions », *Revue générale des collectivités territoriales*, 2013, p.39-48.

¹²³⁴ LEVRAT(Nicolas), op, cit, p.246-324.

¹²³⁵ AUDIT (Mathias), op, cit., n°358, p.299.

¹²³⁶ BEYERLIN(U) : *Rechtsprobleme de lokale Genuueberschreitenden Zusammenarbeit*, Springer Verlag, Berlin, 1988, pp.472-473. Cité par Marie Djindjerie, op, cit, p.174.

techniques du droit international privé »¹²³⁷. Mais la thèse de la théorie du droit administratif international est réfutée par Mathias Audit et Nicolas Levrat. Ainsi, pour Audit la théorie du droit administratif international n'existe pas, il avance « qu'un rapide examen des grands systèmes juridiques nationaux démontre que ces règles n'existent pas¹²³⁸ ». Pour Nicolas Levrat, « cette solution n'est pas juridiquement impossible, mais elle ne nous paraît dans la pratique pas réalisable¹²³⁹ ». Cette thèse est aussi défendue par Marie Julie Djindjere. Selon elle, la théorie du droit administratif international doit être écartée¹²⁴⁰. Contrairement à ces trois auteurs, nous défendons les thèses allemandes qui militent pour la mise en place d'un droit administratif international, mais nous préférons plutôt un droit administratif local à caractère international pour la résolution des éventuels conflits de lois.

En somme, le juge administratif malien pourra se servir des arrêts précités pour apprécier les éventuels contentieux opposant l'acteur infra-étatique malien et leurs homologues d'autres Etats. Mais il est à signaler que l'application du droit administratif sur les conventions de coopération décentralisée reste un débat de contradiction entre les acteurs ce qui justifie d'ailleurs remarquablement l'insuffisance de jurisprudences dans ce domaine. Nous pensons que les acteurs infra-étatiques disposent d'autres voies de recours pour la résolution des conflits de lois, par exemple, l'application des règles du droit international privé. Surtout certains auteurs considèrent que les conventions de coopération décentralisée peuvent être qualifiées comme des actes internationaux.

B- De la prise en compte de la nature internationale

Les conventions de coopération décentralisée peuvent en effet être confrontées à un conflit de lois que le droit international privé entend résoudre. Par exemple l'accord de coopération signé entre le District de Bamako, la ville de Dakar, la ville de Nouakchott, la ville d'Evry et la communauté d'agglomération Evry centre Essonne signé le 27 avril 2011, ne prévoit ni la juridiction compétente ni la loi applicable. Dans ce cadre, tout laisse à croire qu'il pourrait naître un conflit de lois.

Cette application des règles du droit international privé est défendue avec vigueur par

¹²³⁷ AUTEXIER(Christian), « L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen », Dalloz, Collectivités territoriales, Volume IV, chapitre I, n°177.

¹²³⁸ AUDIT(Mathias), op,cit, n°358, p.302.

¹²³⁹ LEVRAT(Nicolas), op,cit,p.329.

¹²⁴⁰ Djindjéré(Marie Julie), op,cit, p.174.

une partie de la doctrine tant pour les conventions transnationales dont relèvent les conventions de coopération décentralisée¹²⁴¹ que, plus largement, pour les contrats internationaux de l'administration¹²⁴². L'application se fera au prix d'une adaptation des méthodes du droit international privé aux contrats administratifs et plus fondamentalement aux exigences et aux particularités du droit administratif, c'est à cette occasion que l'on a pu parler de droit administratif local à caractère international.

L'applicabilité de la théorie du conflit de lois aux conventions de coopération décentralisée suppose que soit définitivement abandonnée la thèse de la territorialité des lois de droit public¹²⁴³. Au sens matériel, l'idée de territorialité s'entend comme la propriété d'une loi « à pouvoir s'appliquer sur le territoire de l'Etat dont elle émane, sans souffrir de la concurrence d'une loi étrangère du même type et sans pouvoir avoir corrélativement, la prétention de s'appliquer à l'étranger¹²⁴⁴ ». Cette thèse est réfutée par une partie de la doctrine du droit international privé¹²⁴⁵. La jurisprudence, notamment la jurisprudence administrative, vis-à-vis de la théorie du conflit des lois en droit public, a fait disparaître la pertinence de ce principe en reconnaissant l'invocabilité de la loi étrangère. En effet, dans une affaire relative aux emprunts émis aux Etats-Unis, le commissaire du gouvernement Grand déduisait que ces emprunts relevaient de la juridiction administrative française et du droit administratif français, sous réserve que cette loi américaine ne soit pas contraire à une règle d'ordre public du droit interne français¹²⁴⁶.

Cependant, le contrat doit respecter les dispositions d'ordre public de la législation locale et

¹²⁴¹ FILALI(Osman) op,cit, p.403, et .s.M.Audit ouvrage préc., p.283 et s. Conflits de lois et conflits de juridictions en matière de coopérations transfrontalière », in le droit des relations transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Bruylant 2005, p.147 et s. Note de Pascal Combeau, précité.

¹²⁴² LEMAIRE(Sophie), op, cit, p.208.

¹²⁴³ Sur cette thèse ,V.not.H .Batiffol, P ;Lagarde, traité de droit international privé, T.I, LGDJ, 8^e éd.1993, n°246 et S P .Mayer, « Le rôle du droit public en droit international privé » : Rev. int. dr. pr. 1986, p. 467 s., M.Audit, préc., p.272 et s. Lemaire, préc., p.272 et s., M.Laazouzi, préc., p.2010 et s.Note Pascal Combeau. Précité.

¹²⁴⁴ BISCHOFF(Jean-Marc), « La territorialité des lois de droit public dans les rapports avec les principes de non-discrimination et d'égalité d'accès reconnus en matière de pollution transfrontalière », in OCDE, Aspects juridiques de la pollution transfrontalière, 1977, p. 139.Note de Pascal Combeau.

¹²⁴⁵ FEDOZZI(Prosper), « De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public », RCADI 1929, II, p. 141 s.

¹²⁴⁶ CE, 28 novembre, Veuve Langlois, Rec., p.590, spéc. p.594, concl.Gand. Le CE dans cette affaire a conclu que « La loi française régit l'exécution d'un emprunt public de l'Etat français, nonobstant la circonstance qu'il était émis aux Etats-Unis et que le règlement des sommes dues aux échéances devait se faire à New York ».Note de Marie Djindjerie, op,cit, p.178.

dans ce cas, il appartiendra au juge français d'appliquer la loi étrangère »¹²⁴⁷. Par la suite, le Conseil d'Etat dans l'affaire des époux Fourny du 8 mai 1968, a fait l'application de la loi guinéenne aux calculs des indemnités de licenciement et de congés payés sur le fondement de la loi guinéenne¹²⁴⁸.

Si ces principes sont désormais admis et largement partagés, il reste à savoir quelles règles de droit international privé s'appliquent précisément aux conventions de coopération décentralisée. Cependant des incertitudes demeurent quant à l'application du droit international privé. Concernant les conventions de coopération décentralisée, quelques règles de droit international privé ont été posées par des traités mais elles demeurent insuffisantes. Sur la question le droit communautaire africain reste silencieux. Mais certains traités européens prévoient certaines possibilités. Nous les évoquerons pour illustrer notre raisonnement. Car ce sont des traités qui régissent sur les accords frontaliers des collectivités publiques européennes.

En premier lieu, la convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 et ses protocoles additionnels sur la coopération transfrontalière ne prévoient pas des dispositions communes applicables aux conventions. Pour les traités particuliers, il s'agit entre autres l'accord franco-italien de Rome de 1993, le traité franco-espagnol de Bayonne de 1995, l'accord quadripartite de Karlsruhe de 1996 et l'accord franco-belge de Bruxelles de 2002 qui prévoient les règles relatives au conflit de lois. Fondées sur le principe de la clause de *l'electiojuris*, elles permettent aux collectivités de choisir le droit applicable. Mais, de la même manière, ces dispositions ne prévoient rien en l'absence *d'electiojuris*¹²⁴⁹. Cette carence tranche avec l'accord d'Isselburg-Anholt qui instaure le rattachement au droit de l'obligation résultant de l'accord¹²⁵⁰.

En second lieu, pour les conflits de lois, l'application du règlement (CE) n° 593/2008 du 17 Juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (dit règlement Rome I), qui a succédé, depuis le 17 décembre 2009, à la convention de Rome du 19 Juin 1980, a également un intérêt dans la mesure où il établit le principe selon lequel, si les acteurs n'ont pas choisi une loi applicable, le contrat est régi par la loi de l'Etat avec lequel il présente les liens les

¹²⁴⁷ CE, 3 juillet 1968, Lavigne et le Mée, AJDA, 1969, p.253, spéc.p.254, concl.Braibant.Voir aussi CE, sect. 25 mai 1979, Mme Rabut, Rec., p.231. Note de Marie Djindjerie, op,cit, p.178.

¹²⁴⁸ CE, 8 mai 1968, Epoux Fourny, Rec., p.289.

¹²⁴⁹ COMBEAU(Pascal), op,cit, p.44 ;

¹²⁵⁰ COMBEAU(Pascal)ibid.

plus stricts, selon le principe de proximité (art 4-4). L'applicabilité du Règlement de Rome I aux conventions de coopération se pose dans les mêmes termes que pour celle du Règlement de Bruxelles I: l'article 1-1 dispose que le règlement s'applique, dans des situations comportant un conflit de lois, aux obligations contractuelles relevant de matière civile et commerciale et précise qu'il ne s'applique pas, notamment, aux matières fiscales, douanières et administratives. Si l'on transpose le raisonnement de la jurisprudence Eurocontrol¹²⁵¹, les conflits de lois en matière de conventions de coopération décentralisée peuvent être résolus par les principes régis par le Règlement de Rome I. La doctrine de droit international privé reste cependant divisée sur ce point¹²⁵², certains auteurs excluant une telle applicabilité¹²⁵³.

Ces quelques éléments du droit international privé suffisent à démontrer la particularité des conventions de coopération décentralisée, instruments atypiques de l'administration locale à caractère international¹²⁵⁴. Fondés sur une compétence horizontale où s'entrecroisent plusieurs droits, ces accords poussent à repenser beaucoup de cadres juridiques, à commencer par le droit administratif lui-même¹²⁵⁵.

Pour y parvenir, nous pensons que les autorités étatiques maliennes peuvent élaborer des textes pour prévenir les risques de conflit de lois ou tenter d'introduire dans les accords bilatéraux ou multilatéraux signés avec leurs homologues africains ou européens afin de prévenir le conflit de lois. Cela permettra aux acteurs infra étatiques d'insérer des clauses particulières dans leur convention afin de prévenir le conflit de lois.

En somme, nous pouvons dire que le droit applicable aux conventions de coopération décentralisée reste confus, compte tenu de la particularité de ces accords qui ne sont pas des traités mais plutôt des accords de droit interne, signés aussi par des acteurs infra-étatiques des Etats différents. Mais dans l'hypothèse où les acteurs à la convention de coopération ont choisi le droit malien, elle sera qualifiée de contrat administratif selon les critères précédemment dégagés et le juge administratif sera compétent. Mais dans le cas où cette convention est soumise à la loi étrangère, nous ferons recours aux conventions européennes et surtout la jurisprudence Tegos-SCP de médecins Reichheld et Sturtzer a montré que les

¹²⁵¹ Arrêt Eurocontrol, précité ;

¹²⁵² LAAZOUZI(Malik), « La nature des contrats administratifs internationaux »,art. préc., p.2427.Note de Pascal Combeau.

¹²⁵³ LEMAIRE(Sophie), « Le règlement Rome I du 17 juin 2008 et les contrats internationaux de l'administration », AJDA 2008, p.2042 et s. Note de Pascal Combeau.

¹²⁵⁴ COMBEAU(Pascal), op.cit., p.45.

¹²⁵⁵ COMBEAU(Pascal), op.cit., p.45

critères de détermination administrative du contrat et la compétence du juge administratif seront écartés au profit de l'application de règles de droit international privé aux conventions de coopération décentralisée. Si les critères de détermination du juge compétent et la loi applicable ont suscité beaucoup de débat sur les plans doctrinaux et jurisprudentiels, les effets des jugements étrangers n'en restent pas moins.

SECTION 1 : DE L'INSTANCE INDIRECTE

Le jugement a pour objet de trancher un litige par application du droit, et pour avoir cet objet, il doit vider le différend. Il faut que le jugement ait une efficacité processuelle. Autrement dit qu'il mette fin à l'instance, à la situation processuelle constituée par les plaideurs, que le jugement interdise aux protagonistes de soumettre à nouveau la même question litigieuse à l'appréciation du juge. Précisément, la reconnaissance, au jugement, l'autorité de la chose jugée est l'institution qui va permettre d'obtenir cette efficacité, interdire au procès de rebondir sur le même sujet.

L'étude des effets de jugements étrangers de leur régularité internationale a déjà mis en évidence que la séparation des systèmes juridiques n'empêche pas de prendre en considération les décisions émises par le juge étranger. L'accueil des jugements étrangers relatifs aux contrats administratifs à caractère international malien suppose de déterminer le régime du contrôle de ces décisions. Cela nécessite de la précision, la détermination de l'ordre juridictionnel en la matière. A cet effet, seule la compétence des juridictions administratives pour connaître du contrôle des décisions étrangères ayant statué sur un contrat administratif du point de vue de l'ordre juridique malien doit être retenue. A cet effet, il me semble nécessaire de donner une clarification sur la question de la reconnaissance des jugements rendus à l'étranger (**Paragraphe 1**) et les questions d'incertitudes relatives aux immunités d'exécution (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : De la reconnaissance des jugements rendus à l'étranger

Pour cette question les juridictions administratives ne s'arrogent plus une compétence exclusive, elles doivent corrélativement admettre qu'un tribunal puisse se prononcer sur un accord de coopération décentralisée passé par un acteur infra-étatique malien et, le cas

échéant, reconnaître sa décision¹²⁵⁶. On ne saurait toutefois procéder à une telle reconnaissance sans que soient vérifiées certains aspects. Mais avant d'analyser ces éléments, il convient de désigner la juridiction chargée d'une telle reconnaissance. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont une familiarisation avec ces procédures d'exéquatur, alors qu'il s'agit pour les juridictions administratives d'une nouvelle expérience.

Mais en se basant sur la nature administrative des accords de coopération décentralisée objet de la décision rendue à l'étranger, il serait légitime que les juridictions administratives soient chargées d'assurer la reconnaissance de cette dernière sur le territoire malien. Dans le cas contraire, on en viendrait à laisser les juridictions judiciaires se prononcer sur un contrat ne relevant pas de sa compétence.

La compétence du juge administratif n'exclut cependant pas que le juge administratif s'inspire du juge judiciaire. Quant aux caractéristiques du système judiciaire, on s'inspirera du système ayant cours devant les juridictions civiles et commerciales, sans pour autant l'adopter totalement¹²⁵⁷. Pour plus de précisions, nous évoquerons d'abord les conditions de régularité de la décision étrangère(A) et le caractère exécutoire de la décision(B).

A- Des conditions de régularité de la décision étrangère

Les conditions de régularité de la décision étrangère sont des domaines principalement préservés aux juridictions judiciaires car c'est un terrain connu par elles. A cet égard, les conditions de régularité exigées en droit privé nous serviront comme élément de base pour pouvoir effectuer le contrôle dans le cadre des jugements relatifs aux conventions de coopération décentralisée. Il est fondamentalement basé sur l'arrêt Munzer rendu par la Cour de cassation Française en 1964. Dans cet arrêt, la Cour de cassation française avait fixé le nombre de motifs de refus de la reconnaissance ou d'exécution à cinq, mais l'arrêt Bachir¹²⁵⁸ puis l'arrêt Cornelissen¹²⁵⁹ viendront chacun en écarter une, de sorte qu'il appartient

¹²⁵⁶ L'impact de la jurisprudence de la C.J.C.E et ne retenir la compétence des juridictions françaises que si le lieu d'exécution de l'obligation qui sert de base à la demande est situé en France :OCE, 6 oct 1976, J.D.I., 1977, p.719, note BISCHOFF, Rev. Crit., 1977, p.761, note GOTHOT, 1977, p.618, note de DROZ.

¹²⁵⁷ Ce système issu du même arrêt Munzer pose cinq conditions à l'exécution d'une décision étrangère : la compétence du juge étranger, la régularité de la procédure suivie, la compétence de la loi appliquée, le respect de l'ordre public et l'absence de fraude. Cité par Mathias Audit, op, cit, p.297.

¹²⁵⁸ Civ. 1^{re}, 4 octobre 1967, n°66-10.294, Bachir, Rev.crit.DIP 1968, p.98, note P.Lagarde, JDI 1969,, p.102, note B.Goldman ; GAJFDIP, p.402.Cité par Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, Droit international, recouvrement des créances civiles et commerciales, L.G.D.J, 2011, p.62

au jugement étranger de remplir trois conditions principales à savoir la compétence du juge étranger, la non contrariété à l'ordre public et l'absence de fraude. Nous ajouterons aussi un autre contrôle précédemment évoqué par Mathias Audit qui est le principe de légalité.

En premier lieu, Le juge administratif devrait procéder à la vérification de la compétence indirecte¹²⁶⁰ de son homologue étranger dans le but de déterminer si la compétence étrangère est raisonnable¹²⁶¹. Il s'agit de rechercher au cas par cas un lien caractérisé entre le litige et le juge¹²⁶². Pour Dominique Holleaux, le contrôle de la compétence du juge étranger ayant pour but de sauvegarder l'autorité du souverain sur ces sujets, l'autorité que l'on veut sauvegarder est d'abord celle du souverain à qui l'exécution de la décision est demandée¹²⁶³.

En refusant de reconnaître des décisions étrangères prononcées contre des acteurs maliens, les tribunaux maliens défendent la souveraineté malienne. Il faudra donc que le tribunal étranger ait statué en tant que juge du défendeur, soit comme juge du lieu d'exécution du contrat. Mais ce contrôle est abandonné en droit privé et surtout en droit français. Car les conventions de coopération qui sont signées entre les collectivités territoriales maliennes et celles de la France, dont le lieu d'exécution est le Mali, sont soumises de la compétence du juge français.

Alors que sa réintroduction en matière de contrats de coopération décentralisée nous paraît toutefois se justifier¹²⁶⁴. Elle permettra d'éviter l'intervention du juge étranger à se déclarer compétent sur le seul fondement de la présence au contrat administratif local à caractère international de l'une de leurs personnes publiques, sous peine que soit refusé l'exequatur au Mali de leurs solutions. Il s'agit en dernière analyse de ne pas désavantager les collectivités territoriales maliennes dans l'occurrence d'un litige contractuel de coopération décentralisée. En vertu des règles de compétence internationale directe proposées, elles devront aller plaider à l'étranger si elles sont demanderesses à l'action et si le lieu d'exécution

¹²⁵⁹ Civ.1^{re}, 7 février 2007, n°05-14.082, JDI 2007, p.1195, note F-X. Train ; Rev.crit.DIP 2007, p.420, note B.Ancel et H. Muir WATT ; D.2007, jur., p.1115, note L.d'Avout et S.BOLLEE, et infra au texte.

¹²⁶⁰ Cass. Fr. 1^{er} civ, 6 février 1985, Simitch, pourvoi n°83-11241 Revcrit. DIP, 1985, p.369, GR, arrêt, Y.LEQUETE et B.ANCEL, 5 éd, Paris, Dalloz, 2005

¹²⁶¹ HOLLEAUX(D), Compétence du juge étranger et reconnaissance des jugements, 1970. Cité Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, Droit international, recouvrement des créances civiles et commerciales, L.G.D.J, 2011, p.62

¹²⁶² MALLEJAC(Laurie), « L'effet international des jugements », 2015.

¹²⁶³ HOLLEAUX(Dominique), Compétence du juge étranger et reconnaissance de jugements, Dalloz, Paris,1970, p.218.

¹²⁶⁴ AUDI(Mathias)T, op cit. p.299.

du contrat n'est pas situé au Mali. Il est tout à fait légitime que l'acteur infra-étatique étranger placé dans la même position ne puisse bénéficier d'un statut plus avantageux. Ainsi le respect des droits de la défense¹²⁶⁵, et l'absence de fraude nous paraissent-ils devoir être repris tels quels¹²⁶⁶. En fait, ce ne sont pas les seules conditions à respecter, le contrôle du principe de légalité, élément fondamental de droit administratif, doit s'imposer

En second lieu, il doit vérifier si le principe de légalité a été respecté. Car il a pu être observé que la légalité joue un rôle important en matière de contrats transnationaux¹²⁶⁷. Selon Mathias Audit, la légalité offre en particulier aux tiers-usagers du service public ou représentants de l'Etat de s'opposer à la conclusion de ses accords par la voie du recours pour excès de pouvoir ou du déferé préfectoral. Il y a donc lieu de s'intéresser aux effets de telles actions à l'encontre d'un contrat de coopération décentralisée à propos duquel un jugement a été rendu à l'étranger, jugement dont l'exequatur est demandé.

Nous nous plaçons dans l'hypothèse où le juge de l'exécution a d'ores et déjà rendu une décision constatant une illégalité. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le juge de l'exequatur doit prendre acte de ce jugement.

Une distinction doit être faite en fonction de la nature de l'acte jugé illégal. S'il s'agit du contrat lui-même, et on sait que cela est possible dans le cadre d'un arrêté préfectoral, alors l'exequatur d'une décision étrangère statuant sur ce contrat devrait dans tous les cas être refusé. En revanche, la solution est moins claire en présence d'un acte détachable. Leur contestation peut alors être effectuée indépendamment du recours de plein contentieux¹²⁶⁸. Son recours a été admis en matière électorale¹²⁶⁹, contractuelle¹²⁷⁰ et fiscale¹²⁷¹. C'est alors un acte juridique distinct du contrat qui a été annulé. En outre, le droit administratif ne conclut pas nécessairement à l'annulation d'un contrat dont un acte détachable a été lui-même annulé¹²⁷². A partir de ses constatations, on pourrait proposer que l'exequatur soit accueilli

¹²⁶⁵ CASS .fr 1^{er} civ., 4 octobre 1967, Rev .ccrit. DIP, 1968, p.98, note P. Lagarde.

¹²⁶⁶ On trouve d'ailleurs trace en droit administratif de l'abus de droit et de la fraude à la loi R. CHAPUS, Droit administratif général, t, I, op ,cit , n°1205, p.911. Cité par Mathias Audit, op, cit, p.300

¹²⁶⁷ Supra, n°492 et s cité par MATHIAS AUDIT, op, cit .p .298.

¹²⁶⁸ BROYELLE(Camille), Contentieux administratif, 3^e éd, L.G.D.J, 2015-2016, p.60.

¹²⁶⁹ CE, 7 Août 1903, Chabot, S .1904.III.I, note M .Hauriou. Cité Par Camille Broyelle, op, cit, p.60.

¹²⁷⁰ CE, 11 déc.1903, CneGorre, S.1906.III.49, note M. Hauriou ; CE, 4 Août 1905. Note M. Hauriou, Cité Par Camille Broyelle, op, cit, p.60.

¹²⁷¹ CE, 28 février.1913, Breil, Rec.289.Note de Camille Broyelle, op, cit, p.60.

¹²⁷² Pour un exposé des solutions retenues en la matière : Laurent RICHER, Droit des contrats administratifs, Paris : L.GDJ, 2^{ème} éd, 1999, n° 232, p.166. Cité par MATHIAS AUDIT, op, cit, p.398.

lorsque l'acte détachable a été infirmé non sur le fondement d'un vice du contrat, mais sur celui d'un vice propre¹²⁷³. A l'inverse, lorsque l'acte détachable a été annulé sur le fondement d'un vice du contrat, l'exéquatur pourrait être rejeté. Un parallèle peut être proposé avec le droit privé où la reconnaissance d'une décision étrangère est exclue lorsqu'il existe une décision malienne passée en force de chose jugée¹²⁷⁴.

En définitive, l'existence d'une décision des juridictions maliennes constatant explicitement ou implicitement l'illégalité du contrat devrait inciter le juge de l'exéquatur à s'opposer à la reconnaissance au Mali de la décision étrangère.

Il est à noter aussi que dans certains cas, la reconnaissance peut être faite sans vérification. Il s'agit de la reconnaissance de plein droit. Cette reconnaissance de plein droit du jugement étranger consiste à lui faire produire tous ses effets indépendants de l'exécution, à savoir l'efficacité substantielle et l'autorité de chose jugée, sans le soumettre à une procédure de contrôle en amont. Il s'agit donc d'une marque de confiance, qui n'est toutefois pas illimitée, car d'une part, elle ne va pas jusqu'à conférer la force exécutoire et, d'autre part, l'une des protagonistes au procès étranger peut toujours déclencher devant le for le contrôle de la régularité de la décision étrangère. La reconnaissance de plein droit repose donc sur une présomption de régularité qui peut être renversée¹²⁷⁵.

En somme, l'efficacité sur le territoire malien d'un jugement étranger rendu sur un contrat de coopération décentralisée conclu par un acteur infra-étatique sera admis si le principe de légalité, la compétence internationale indirecte du juge, la non contrariété à l'ordre public et l'absence de fraude, sont respectés. Si ces conditions sont satisfaites, le jugement pourra alors être exécuté selon les règles qui guident l'exécution des jugements en matière administrative¹²⁷⁶.

B- Du caractère exécutoire de la décision émise par le juge étranger

Dans l'ordre juridique où il a été rendu, un jugement peut être amené à exécution pourvu qu'il soit revêtu de la force exécutoire¹²⁷⁷. Selon l'article 515 du Code de procédure civile,

¹²⁷³ On sait qu'un acte détachable est susceptible d'annulation, alors même qu'il n'est affecté d'aucun recours intrinsèque, sur le seul fondement du contrat qu'il précède : supra, n°496.cité par MATHIAS AUDIT, op, cit , p.298.

¹²⁷⁴ AUDIT(Bernard). Traité, n°466, p.405.

¹²⁷⁵ CACHAR(Olivier), Droit international privé, 3^{ème} éd, 2014, p.296.

¹²⁷⁶ CHAPUS(Réné), Droit du contentieux administratif, Paris , Montchrestien, 7^{ème} éd, 1998, p.873

¹²⁷⁷ CACHAR(Olivier), op, cit p.292

commerciale et sociale malien, les décisions contentieuses ou gracieuses, rendues par les juridictions étrangères ou arbitrales ne peuvent donner lieu à aucune exécution forcée, qu'après avoir été déclarées exécutoires sous réserve des dispositions particulières résultant des conventions internationales ratifiées¹²⁷⁸. Le juge y détient en effet un pouvoir de commandement issu d'une délégation du pouvoir exécutif. Qu'en est-il du jugement étranger concernant les conventions de coopération décentralisée ? La question que l'on se pose ici, c'est de savoir quelle est la force exécutoire de la décision du juge administratif malien dans l'ordre juridique étranger ou vice versa. Le droit administratif malien à notre connaissance ne prévoit rien en la matière. Il s'agira de s'inspirer des règles établies par le droit international privé afin de les transposer en droit public interne, plus particulièrement en matière des conventions de coopération décentralisée.

Ainsi, le droit international privé prévoit la reconnaissance des jugements étrangers, soit au moyen d'une procédure d'exequatur visant à titre principal à établir l'efficacité des jugements étrangers¹²⁷⁹ car l'application des décisions étrangères n'est pas automatique et en vertu de l'application territoriale des décisions de justice, celles-ci n'ont d'effets juridiques dans l'Etat dans lequel elles ont été rendues pour être applicable et appliqués à l'étranger. Les jugements doivent passer par une procédure de droit international dénommée exequatur¹²⁸⁰, soit à travers une reconnaissance incidente au cours d'une procédure, soit en attribuant de plein droit la force exécutoire dans certaines matières.

Notre objectif consiste à voir la possibilité d'adaptation de ces procédures en droit public interne malien. Car les conventions de coopération décentralisée mettent en présence des acteurs infra-étatiques des Etats différents. Admettons que le District de Bamako soit condamné par la juridiction administrative d'un autre Etat. Quelles seront les procédures d'exécution de cette décision ? Le législateur malien étant silencieux dans le domaine, il est nécessaire de recourir aux mécanismes d'exécution. Ce qui nous pousse à voir la possibilité d'application de l'exequatur pratiqué par le juge civil malien. L'exequatur est une procédure visant à permettre l'exécution forcée au Mali d'une décision de justice étrangère.

¹²⁷⁸ Art 515 du Code de procédure civile, commerciale et sociale malienne, 2009.

¹²⁷⁹ MAYER(Pierre), Droit international privé, 6^{ème} éd., Montchrestien, 1998, P.261.

¹²⁸⁰ BEM(Antony), « Exequatur : notion, conditions et procédure d'application des jugements étrangers en France », 2013

Concrètement, l'exequatur est la transposition d'une décision de justice étrangère en droit interne afin de pouvoir bénéficier des effets juridiques qui y sont attachés¹²⁸¹. Son objet est de conférer au jugement étranger la force exécutoire et l'autorité de la chose jugée.

La finalité première de la demande en exequatur est de rendre possible l'exécution forcée du jugement étranger. Un jugement ayant force exécutoire permet au protagoniste gagnant d'obtenir l'exécution de la décision si le perdant ne l'exécute pas de sa propre initiative. Il peut alors demander à ce que des voies d'exécution soient pratiquées contre la partie perdante. D'ailleurs, l'exequatur des jugements africains est prévu par le code de procédure civile et la jurisprudence française mais, également en grande partie par les conventions bilatérales en la matière. Particulièrement au Mali, c'est le Code de procédure civile, commerciale et sociale qui prévoit la question d'exequatur¹²⁸².

Le jugement en exequatur est un préalable nécessaire à l'exécution. Les demandes d'exequatur relèvent de la compétence du tribunal de première instance, et débutent par l'assignation de la personne qui avait la qualité de partie adverse dans le procès étranger. Le juge exerce un contrôle sur le jugement étranger, il vérifie que la décision étrangère respecte les conditions de conformité à l'ordre public international, et l'ordre public national¹²⁸³.

La force exécutoire requiert un contrôle de la régularité internationale du jugement exercé par le juge requis. Elle requiert en outre que le juge requis donne l'autorisation et l'ordre d'exécuter. Selon l'article 525 du Code de procédure civile, commerciale et sociale malien, les décisions étrangères rendues sont exécutées conformément à la loi malienne¹²⁸⁴. Telle est la fonction de la procédure d'exequatur, préalable toujours à l'exécution¹²⁸⁵ du jugement étranger (à l'exception du récent titre exécutoire européen, doté d'une force exécutoire immédiate dans tous les Etats de l'Union¹²⁸⁶). L'exequatur épuise son effet dans l'octroi de la force exécutoire. A ce sujet, Laurent-Caroline Henry estime que l'exequatur, une fois acquis, confère au jugement étranger la totalité des effets de décision de justice c'est-à-dire autorité

¹²⁸¹ BEN(Antony), « Exequatur : notion, conditions et procédure d'application des jugements étrangers en France », 2013

¹²⁸² Art 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525 du Code de procédure civile, commerciale et sociale malien, 2009.

¹²⁸³ Confirmé par l'article 520 code de procédure civile, commerciale et sociale malienne, 2009.

¹²⁸⁴ Art 525 du Code de procédure civile, Commerciale et Sociale malienne, 2009.

¹²⁸⁵ FOUSSARD(D), « Entre exequatur et exécution forcée (De quelques difficultés théoriques et pratiques relatives à l'exécution des jugements étrangers) », Trav. Com.fr. DIPrivé, Paris, Pedone, 1995-1998, p.175.

¹²⁸⁶ Voir infra, &681, cité par OLIVIER. CACHAR, Droit international de droit privé, 3^{ème} éd, 2014, p.292 ;

de la chose jugée et force exécutoire¹²⁸⁷. Il faudra ensuite procéder à la mise à exécution conformément au droit des voies d'exécution.

Ce mécanisme d'exequatur en droit international privé, pourrait alors être transposé en droit public interne plus précisément en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée, car une analogie entre l'exequatur et la procédure d'homologation des transactions en droit public admis par l'avis du Conseil d'État Français du 6 décembre 2002, « Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Hay-les-Roses¹²⁸⁸ », est possible. Ainsi en se basant sur l'homologation des transactions entre personnes morales de droit public et la procédure d'exequatur, il nous semble possible de procéder à l'homologation des décisions étrangères prises en matière de convention de coopération décentralisée. La compétence d'homologation peut être attribuée au tribunal administratif car il est le juge du contentieux lié aux activités exercées par les collectivités territoriales, ou la section administrative de la cour suprême qui est juge en dernier ressort des affaires administratives locales. En plus, le juge administratif malien pourrait s'inspirer aussi de la jurisprudence administrative française en matière de contrôle des sentences arbitrales (dans l'affaire A.R.E.A¹²⁸⁹ p). Cette alternative est possible car le droit prétorien est l'élément fondamental de cette matière.

En somme, pour que les conventions de coopération décentralisée puissent se développer dans un cadre normatif suffisant, il faut que l'Etat abandonne l'exclusivité en droit public. Tout en permettant aux acteurs infra-étatiques de recourir à des clauses particulières déterminant les règles relatives à la force exécutoire des décisions rendues à l'étranger en matière administrative. Mais cette force exécutoire sera aussi confrontée au problème d'immunité d'exécution dont les acteurs infra-étatiques en bénéficient dans l'ordre interne.

Paragraphe 2 : Des immunités d'exécution des collectivités territoriales maliennes

L'immunité d'exécution est un privilège en vertu duquel certains débiteurs ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée ou d'une mesure conservatoire¹²⁹⁰. Elle se distingue de l'immunité de juridiction. Car l'immunité de juridiction s'oppose que le juge statue sur une

¹²⁸⁷ HENRY (Laurence-Caroline), *L'essentiel du droit international privé*, 5^e éd Lextenso, 2015-2016, p.95.

¹²⁸⁸ Avis du CE du 6 décembre 2002, syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Hay les roses, requête n°249153, JO 12 janvier 2003, p.723.

¹²⁸⁹ C.E., Sect., 3 mars 1989, Société des autoroutes de la Région Rhône-Alpes, précité.

¹²⁹⁰ DONNIER (Jean-Baptiste), « Immunités d'exécution-Droit international », Fasc.496, 2016, p.2.

action introduite à l'encontre de son bénéficiaire¹²⁹¹. Elle retire donc au juge malien son pouvoir à l'égard de ce dernier. Par contre l'immunité d'exécution autorise son bénéficiaire à s'opposer aux seuls actes d'exécution et mesures conservatoires. Si les collectivités territoriales ne bénéficient pas d'immunité de juridiction, elles semblent être bénéficiaires des immunités d'exécution en droit interne. Cela montre que la collectivité territoriale malienne condamnée par le juge étranger pourra en principe s'opposer à l'exécution de ses biens. Mais pour en découvrir plus, nous tenterons de démontrer le principe d'immunité d'exécution de l'acteur infra-étatique en droit interne(A) ainsi que les exceptions qui encourent(B).

A- Du principe

L'immunité d'exécution en droit interne est une faveur accordée uniquement aux collectivités publiques maliennes, entraînant une insaisissabilité de tous leurs biens au moyen des procédures civiles d'exécution. Elle entraîne donc une insaisissabilité de l'ensemble de leurs biens, « qu'ils soient corporels ou incorporels (...) Qu'il s'agisse, ou non, d'ouvrages publics ; qu'ils figurent dans le domaine public ou dans le domaine privé¹²⁹² ». Pour Olivier Salati, l'insaisissabilité des biens concernent l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics, qui ne peuvent pas faire l'objet de mesures d'exécution forcée, l'explication réside à la fois dans la volonté de ne pas laisser perturber la comptabilité publique par les saisies pratiquées par des créanciers et dans la prétendue garantie de paiement dont bénéficieraient ces derniers du fait de la solvabilité présumée des collectivités publiques¹²⁹³. Pour Didier Batselé et Martine Scarcez, les biens du domaine public sont insaisissables, ce qui implique qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une exécution forcée¹²⁹⁴. Cette particularité est fondée sur le principe général du droit relatif à la continuité du service public dont la finalité est de garantir la stabilité et la permanence de l'administration et de son fonctionnement¹²⁹⁵. Cette thèse est confirmée aussi par Philippe

¹²⁹¹ CUNIBERTI (Gilles), NORMAND (Clotilde), CORNETTE(Fanny), Droit international de l'exécution, recouvrement des créances civiles et commerciales, L.G.D.J., L'extenso éditions, 2011, p.247.

¹²⁹² YOLKA (Philippe), « Propriétés publiques », fasc 60 JCI, n°52

¹²⁹³ SALATI (Olivier), « Biens insaisissables-biens insaisissables en dehors du Code des procédures civiles d'exécution », Fasc, 2014, p.11-12.

¹²⁹⁴ BATSELE(Didier), SCARCEZ(Martine), Abrégé de droit administratif,, éd Larcier, 2015,p.875.

¹²⁹⁵ Cour de Cass, 21 avri 1998, J.L.M.B., 1999, p.673, obs. note BATSELE(Didier), SCARCEZ(Martine), Abrégé de droit administratif,, éd Larcier, 2015,p.875.

Godfrin et Michel Degoffe. Ceux-ci estiment que le domaine public doit être protégé puisqu'il est affecté à l'intérêt général¹²⁹⁶.

S'agissant, en effet des biens appartenant à des sujets de droit public, même exerçant une activité industrielle et commerciale, le principe de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux procédures similaires des voies d'exécution de droit privé. Il appartient au créancier bénéficiaire d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée et condamnant une personne morale de droit public au paiement, même à titre de provision, d'une somme d'argent, de mettre en œuvre les règles particulières.

L'immunité d'exécution du droit interne est conférée à toutes les collectivités publiques maliennes. C'est pour elles un privilège qui fait partie des prérogatives exorbitantes du droit commun attribuées aux collectivités publiques. Mais admettons que le District de Bamako dans ces relations avec une collectivité française, soit condamné par le juge français et que la décision doit être exécutée au Mali ou en France. Cette décision pourrait-elle produire des effets ?

En premier lieu, cette décision n'aura pas d'effet au Mali. Car le Code domanial interdit toute voie d'exécution des biens des personnes morales de droit public notamment l'Etat, et les collectivités territoriales. Selon l'art 56 « le domaine immobilier des collectivités territoriales est inaliénable, imprescriptible et insaisissable »¹²⁹⁷. Complété par l'article 67, qui stipule que « le domaine mobilier de l'Etat et les collectivités territoriales est inaliénable, imprescriptible et insaisissable »¹²⁹⁸.

En second lieu, même si la collectivité territoriale malienne ne bénéficie pas d'immunité de juridiction, elle pourra invoquer son immunité d'exécution devant le juge français. Mais cette requête aura moins de chance compte tenu de la loi du for.

Enfin, la collectivité territoriale malienne est très généralement bénéficiaire des aides de ses hôtes. Et à notre connaissance, elle ne dispose pas de biens à l'étranger. Ce qui compliquerait l'exécution de la décision. Toutes ces hypothèses montrent que l'exécution des biens des collectivités territoriales reste problématique.

¹²⁹⁶ GODFRIN(Philippe) , DEGOFFE(Michel), Droit administratif des biens, 10^e éd Sirey, 2012, p .200.

¹²⁹⁷ Art 56 de l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier

¹²⁹⁸ Art 67 de l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier

L'immunité résultant du droit malien fait obstacle à la saisie des biens appartenant aux personnes publiques maliennes quelle que soit le lieu où ils sont situés. Mais lorsque le bien est situé dans un Etat étranger, encore faut-il que sa saisie ne puisse prospérer au regard de la loi étrangère. La collectivité publique devra alors invoquer son immunité en droit international devant le juge étranger si une poursuite est engagée¹²⁹⁹. Cela pose un problème, car les collectivités territoriales ne sont pas bénéficiaires de ce privilège international. Selon un arrêt de Cassation en France, les personnes publiques étrangères ne profitent pas de l'immunité du droit interne, mais elles bénéficient de l'immunité en droit international¹³⁰⁰. De même, les Etats membres d'un Etat fédéral ne bénéficient pas non plus de l'immunité d'exécution¹³⁰¹.

En somme, l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ne peuvent faire l'objet d'une procédure collective de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire¹³⁰². Mais ce principe d'immunité connaît néanmoins des exceptions.

B- Des exceptions

Les collectivités publiques, étant les bénéficiaires de l'immunité d'exécution, peuvent se voir refuser ce privilège dans certaines conditions. La Cour de cassation française a en effet énoncé que « l'immunité d'exécution dont jouit l'Etat étranger est de principe ; toutefois, elle peut être exceptionnellement écartée ; il en est ainsi lorsque le bien saisi a été affecté à l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé qui donne lieu à la demande en justice¹³⁰³ ». A ce sujet, Denys Simon estime que le droit international reconnaît aux Etats une immunité relative ne s'appliquant qu'aux actes dits *jure imperii*, relevant d'un exercice de souveraineté, et non à ceux accomplis dans le cadre d'une activité commerciale ou actes *jure gestionis*¹³⁰⁴. Seuls seront saisissables les biens affectés à une activité économique ou commerciale, si la seconde condition est remplie.

¹²⁹⁹ GENTILI(Christian) « Immunités en droit interne », fasc . 495 .JCI 2018, p.2.

¹³⁰⁰ Cass. 1^{re} civ., 7 déc. 1977 : Bull.civ. n° 466 ; Rev.crit.DIP 1978, p.532, note Bourel.

¹³⁰¹ Cass.civ., 24 oct.1932 : DP 1933, 1, p.196, note Gros. Cité Jean-Baptiste Donnier, op, cit, p.11.

¹³⁰² YOLKA (P) , « Propriétés publiques », fasc 60 JCI, n°52

¹³⁰³ Civ.1^{re}, 14 mars 1984, n°82-12.462, Eurodif, Rev.crit.DIP 1984, p.644, note J-M.BISCHOFF, JDI 1984, note B.OPPETIT, D.1984, p.629, note J.Robert, GAJFDIP, P.594 ; Civ.1^{re}, 19 novembre 2008, n°07-10570, JCP éd. G, II, 10002, note L.d'Avout et L.Perreau-Saussine. Cité par Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, Droit international de l'exécution, recouvrement des créances civiles et commerciales L.G.D.J, Lextenso éditions, 2011, p.241.

¹³⁰⁴ SIMON(Denys), Le droit international des immunités : Constantes et ruptures, éd A.Pedone, 2015, p.171.

Les biens de l'acteur étatique étranger ne peuvent être saisissables qu'à condition d'être affectés à la même activité que celle qui a fait naître de la créance. Ainsi qu'il a été confirmé par la Cour de cassation, les biens doivent être affectés à l'activité « qui est à l'origine du titre du créancier saisissant¹³⁰⁵ ».

Pour les organismes publics étrangers, si son patrimoine est utilisé dans le cadre d'une activité principale qui relève du droit privé, tous ses biens peuvent être saisis, par ses créanciers¹³⁰⁶. Inversement, si c'est une activité principale relevant du droit public que son patrimoine est affecté, aucun des biens de l'organisme n'est saisissable¹³⁰⁷.²

En faisant, une analogie avec ces différentes hypothèses, nous pouvons dire que les biens des collectivités territoriales peuvent être saisis dans certaines conditions. Admettons que la collectivité territoriale malienne dispose d'une usine de fabrication de tenues traditionnelles africaines sur le sol de son créancier à l'étranger. Il est tout à fait possible que son créancier puisse faire la saisie de ce bien. Car ces biens relèvent de l'activité économique et commerciale de la collectivité territoriale.

Une autre hypothèse me semble possible pour le créancier, si la collectivité débitrice n'a pas de biens à l'étranger, son créancier peut passer par son Etat afin qu'il réclame chez son homologue étranger la créance de son acteur infra-étatique. Soit l'Etat de la collectivité débitrice paie la créance. Dans ce cas, l'Etat de la collectivité débitrice peut tenter une action récursoire contre son acteur infra-étatique. Un principe couramment utilisé en matière de responsabilité administrative. Ou, soit l'Etat de la collectivité créancière bloque éventuellement des fonds destinés à une activité économique ou commerciale, susceptibles d'être remis à l'Etat de la collectivité débitrice. Cela me semble une autre alternative.

Il est à signaler aussi que le principe d'insaisissabilité des biens des collectivités publiques s'oppose à la mise en œuvre, à leur encontre, des voies d'exécution du droit commun mais ne fait pas obstacle à la cession forcée des biens dépendant de leur domaine privé¹³⁰⁸. En pratique, cela signifie que le principe d'insaisissabilité n'interdit pas les cessions forcées des

¹³⁰⁵ CIV. 1^{re}, 1^{re} octobre 1985, n°84-13.605, Sonatrach, Rev.crit. DIP 1986, p.527, note B.Audit, J DI 1986, p.170, note B.OPPETIT, GAJFDIP, p.594. Cité par Gilles Cuniberti, Clotilde Normand, Fanny Cornette, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2011, p.242.

¹³⁰⁶ CUNIBERTI (Gilles), NORMAND (Clotilde), CORNETTE(Fanny), Droit international de l'exécution, recouvrement des créances civiles et commerciales, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2011, p.245.

¹³⁰⁷ CUNIBERTI (Gilles), NORMAND (Clotilde), CORNETTE(Fanny), op, cit, p.245

¹³⁰⁸ Cass.com 21 janvier.2014, n°12-29.475 : juriData n°2014-000574 ; Dr.adm.2014, comm.26, note J-F.Giacuzzo ; JCP A 214, act.245 ; JCP G 2014, act .205 ; JCP E 2014, 1061.

biens publics dès lors qu'elles n'impliquent pas l'exercice d'une voie d'exécution. De la sorte, le représentant de l'Etat peut faire procéder à la vente forcée du bien d'une collectivité territoriale pour dégager une recette permettant de désintéresser le créancier de cette dernière¹³⁰⁹. En outre, les dépendances du domaine privé peuvent faire l'objet d'une procédure d'expropriation puisqu'elles dérogent aux dispositions strictes propres au domaine public. Les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui s'appliquent, comme on l'a vu, au domaine public, ne sont pas applicables au domaine privé sont, conformément au droit commun aliénables et prescriptibles¹³¹⁰. Elles peuvent faire l'objet d'une expropriation.

D'ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a posé un principe en la matière. Ainsi la Cour a retenu le droit à l'exécution du jugement condamnant une personne publique. Donc, la propriété des personnes publiques ne bénéficie pas de la protection découlant de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le droit au respect des peines¹³¹¹. Il découle de l'article 6 §1 de la convention. Plus généralement, « la prééminence du droit (qui) est l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, elle est inhérente à l'ensemble des articles de la convention et implique le devoir de l'Etat ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou un arrêt rendu à leur rencontre¹³¹². Enfin le champ d'application de l'immunité est aussi contesté par une partie importante de la doctrine publiciste, l'idée étant notamment de circonscrire l'insaisissabilité des biens nécessaires à la continuité du service public¹³¹³.

En somme, l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux collectivités territoriales. Ce principe d'immunité est protégé par le droit interne. Mais, il reste

¹³⁰⁹ SALATI(Olivier), « Biens insaisissables-Biens insaisissables en dehors du Code des procédures civiles d'exécution, fasc 49à, 2014, p.12.

¹³¹⁰ AUBY(Jean-Marie), AUBY(Jean-Bernard) et TERNEYE(Philippe),Droit administratif des biens 7^e éd Dalloz, Paris, 2016, p.198.Civ.3^e, 12 janvier. 1982.577, note d'Audouard .Cité par Philippe Godfrin et Michel Degoffe, Droit administratif des biens, 10 e éd Sirey, 2012, p .13.

¹³¹¹ CE, 23 mai 2007, n°288378, Dpt Landes et a : JurisData n°2007-071894 ; JCP A 2007, act.559, obs. Rouault ; JCP A 2007, 2168, Concl de Silva-CE , 19 nov.2008, n°312095, Communauté urbaine Strasbourg : JurisData n°2008-074536 ; DR .adm.2009, comm.2, note de Christian Gentili, 2018.

¹³¹²V . CEDH, 5 oct.2017, n °32269/09, Mazzeo c/Italie : Procédures 2017, comm.267, N.Fricero, et la jurisprudence cite §47. Cité par Christian Gentili ,op,cit,p.6 .

¹³¹³ Sur cette question, V par exemple, S .Clament, vers la remise en cause du principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques : AJDA 2000, p.767. – Y Gaudemet et L.Deruy, Les travaux de législation privée, Rapport de l'institut de gestion déléguée : LPA 23 juil 2004, p.9, spec. n°3. –Y Gaudemet : RJEP 2007, p.285-Ph. Yolka, L'insaisissabilité des biens publics à l'épreuve de l'internationalisation du droit JCP A 2012, act .104.Cité Christian Gentili , op, cit, p.13.

possible que les biens affectés aux activités économiques et commerciales soient saisissables par le créancier.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'examen de la justice étatique nous a permis de savoir que les collectivités territoriales ne bénéficient pas d'immunité de juridiction et peuvent être assignées devant les juridictions internes. Et l'analyse de ces juridictions nous a montré que les juges administratifs ou privés peuvent connaître un contentieux relatif au contrat administratif à caractère international. Nous avons proposé que dans l'hypothèse où les acteurs de la convention de coopération ont choisi le droit malien, elle sera qualifiée de contrat administratif selon les critères dégagés et le juge administratif sera compétent. Mais dans le cas où cette convention est soumise au droit étranger, elle sera soumise au droit international privé.

Par rapport à la loi applicable au contentieux, elle reste complexe. Car le contentieux peut aboutir à un conflit de lois, alors qu'aucun texte ne le traite spécifiquement. D'ailleurs nous avons constaté que les tenants du droit international privé et du droit administratif international se divergent par rapport à la résolution des conflits de lois. Mais nous avons soutenu l'idée du droit administratif international en privilégiant la dénomination du droit administratif local à caractère international. Nous pensons que les Etats peuvent signer des traités afin de prévenir le risque d'insécurité juridique qui pourrait porter non seulement sur les conflits de lois mais aussi sur les conflits de juridictions.

Quant aux effets de jugement, il serait souhaitable que l'Etat puisse bien déterminer les règles relatives aux effets du jugement étranger en matière administrative. Cela permettra de connaître le champ d'application des immunités d'exécution et de faciliter les voies d'exécution qui restent toujours confuses.

CONCLUSION DU TITRE 2

Le contentieux des conventions de coopération décentralisée reste fondamentalement faible. Mais pour la résolution d'un éventuel contentieux, il serait possible de recourir à deux solutions alternatives à savoir les modes alternatifs des différends qui sont censés présenter

l'avantage, de désencombrer les tribunaux étatiques. Mais en cas d'échec des modes alternatifs, les acteurs infra-étatiques peuvent saisir la justice étatique.

Pour la saisine du juge, nous avons analysé d'abord la question de l'immunité des collectivités territoriales et l'étude nous a montré que les collectivités territoriales ne bénéficient pas de l'immunité de juridiction mais plutôt l'immunité d'exécution. En plus, nous avons analysé la compétence internationale des juges, la loi applicable et les effets des jugements étrangers. Nous avons constaté que, les acteurs infra-étatiques restent confus par rapport au régime juridique applicable à ces contentieux. La doctrine aussi reste divisée sur la question. Mais nous avons soutenu l'idée de la construction effective du droit administratif local à caractère international qui pourra résoudre le problème. Pour y parvenir l'Etat malien doit abandonner son exclusivité en droit public et signer des accords internationaux avec ses homologues étrangers. Cela permettra de prévenir le risque d'insécurité juridique.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'étude de cette deuxième partie nous a permis d'observer le caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution de la coopération et ensuite le caractère imprécis au niveau du contentieux. Le développement des deux titres nous a permis de savoir que l'exercice de la coopération décentralisée dépasse le seul cadre juridique interne. Ce qui explique d'ailleurs le caractère subtil de sa mise en œuvre. Cette complexité est liée aux questions de financement, des procédures de passation des marchés publics, de la tutelle mais aussi à la gestion du contentieux.

Nous pensons que dans **un premier temps**, tous les acteurs intervenants au niveau de l'exécution doivent avoir une convergence de vue sur la question. Car chaque acteur infra-étatique exerce la compétence dans le cadre du respect des règles internes relatives à l'octroi de financement et les procédures de passation des marchés publics. Et cela peut créer un risque d'insécurité juridique entre les coopérants. Pour y parvenir, il faut un encadrement juridique international.

Dans un second temps, par rapport à la résolution du contentieux, nous avons proposé deux modes de règlement. Il s'agit des modes alternatifs des différends qui restent une piste de solution pour les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers. Mais aussi, ils ont la possibilité de saisir les juridictions étatiques à savoir les juridictions administratives en principe et les juridictions judiciaires en exception.

Quant à la règle applicable, nous avons constaté qu'un conflit de lois peut naître entre les acteurs infra-étatiques. Donc il est préférable que les acteurs étatiques accordent la possibilité aux collectivités territoriales de recourir à des clauses particulières déterminant la loi applicable. Ils doivent prévoir aussi les voies d'exécution des décisions émises par le juge étranger car cette question reste toujours sans issue favorable.

En somme, l'extranéité de ces contrats en constitue le problème de financement et de résolution du contentieux. Il fait appel non seulement au droit administratif mais aussi au droit international privé. Mais nous pensons que la solution réside bien dans la construction d'un système de droit administratif local à caractère international. A cet effet, les acteurs étatiques doivent conclure des accords internationaux ou communautaires qui seront transposés dans les différents codes des collectivités territoriales des Etats concernés afin de privilégier ce droit administratif local à caractère international.

CONCLUSION GENERALE

L'objet de cette étude était de préciser le régime juridique des conventions conclues entre les collectivités territoriales maliennes et leurs partenaires étrangers dans une perspective de privilégier le droit administratif local à caractère international. Dès l'entame, pour avoir une idée claire sur la notion de coopération décentralisée, nous avons tenté d'apporter des clarifications sur la notion de la coopération décentralisée avec d'autres notions voisines. Ensuite, nous avons analysé le régime juridique des conventions de coopération sous deux angles à savoir l'élaboration du régime juridique de la coopération décentralisée et sa mise en œuvre.

Dans le domaine de la clarification de la notion de la coopération décentralisée avec les notions voisines, nous avons constaté que la coopération décentralisée se différencie de la coopération bilatérale ou multilatérale, et de la coopération non gouvernementale au niveau des acteurs. Car chaque ensemble d'acteurs a une légitimité spécifique. Pour les autres coopérations, nous disons que la coopération décentralisée prend en compte toutes les actions extérieures effectuées par les collectivités territoriales.

Au niveau de l'élaboration du régime juridique des conventions de coopération, l'étude nous a permis de démontrer les fondements de la compétence et la classification des conventions établies entre les acteurs infra-étatiques. Cette nouvelle compétence est basée sur les fondements légaux nationaux et internationaux. Au niveau interne, nous avons développé la base constitutionnelle, les textes législatifs et réglementaires. Sur le plan international, nous avons analysé d'une part les résolutions de l'ONU par rapport au jumelage, les normes posées par l'UA en la matière ainsi que les accords UE-ACP. D'autre part, nous avons fait recours au droit régional à savoir les directives de la CEDEAO, de l'UEMOA, de la Convention-cadre de Madrid de mai 1980 et ses protocoles additionnels, et des accords particuliers signés entre les Etats en la matière. En plus, nous avons développé les principes fondateurs de la coopération décentralisée qui s'étalent sur le principe de l'attribution des compétences, le principe de subsidiarité et le principe de réciprocité.

Après l'analyse de ces différents éléments, nous avons observé que le dynamisme du terrain a poussé les acteurs étatiques à s'entendre afin d'organiser cette nouvelle politique de coopération internationale qu'ils étaient naguère les seuls à mener.

Les collectivités territoriales maliennes deviennent de plus en plus visibles sur la scène internationale. L'affaire locale ne tire alors plus ses origines uniquement sur le territoire national. Cette caractéristique fondamentale démontre la compétence internationale décentralisée exercée par les collectivités territoriales maliennes. Toutefois, le régime juridique de l'exercice de la compétence internationale décentralisée pose comme première obligation pour sa licéité, que sa mise en œuvre ne porte pas atteinte aux prérogatives de l'acteur étatique.

La concurrence entre l'acteur étatique et les acteurs infra-étatiques dans le domaine de la coopération décentralisée existe parce que l'acteur étatique souverain y consent. Même si le caractère unitaire de l'Etat malien n'a pas changé, on constate néanmoins que cet acteur étatique est soumis tout de même à des mutations constantes liées en grande partie à son adhésion aux organisations régionales et sous régionales. Mais il est à signaler que ces fondements légaux, nationaux et internationaux restent à améliorer pour une réglementation satisfaisante de la coopération décentralisée. Donc il est souhaitable que l'Etat malien édicte assez de normes pour la réglementation de cette compétence. Il pourrait ainsi faire recours à ses homologues étrangers en signant des accords identiques à ceux des accords frontaliers européens afin de renforcer ce droit administratif local à caractère international.

Au regard des différentes étapes de la conclusion des conventions de coopération décentralisée, nous pouvons affirmer que les acteurs de la coopération décentralisée sont les collectivités territoriales et leurs groupements. Et cette compétence internationale est reconnue non seulement aux normes juridiques internes mais aussi aux normes internationales. Ces accords sont aussi de véritables conventions qui produisent des effets de droit à l'égard des parties, même si les premières conventions étaient de simples jumelages qui n'avaient pas d'effet juridique.

Pour la qualification des accords de coopération décentralisée, elle n'a pas été chose facile compte tenu de la position des acteurs infra-étatiques dans leurs pays respectifs c'est-à-dire d'une part, ils ne sont pas habilités à signer des accords internationaux selon les textes constitutionnels et d'autre part, ils ne le sont pas parce qu'ils ne sont pas des sujets du droit international. Les accords signés entre les acteurs étatiques sont majoritairement des traités.

La question était de savoir si les conventions de coopération décentralisée sont des actes administratifs internes ou des actes internationaux. Malgré l'imprécision juridique, nous avons tenté de leur attribuer la qualité d'actes relevant du droit interne. Plus précisément, elles relèvent du droit administratif local puisque ce sont des délibérations qui autorisent leurs signatures et elles sont soumises au contrôle de tutelle ou le déferé administratif devant le juge

interne. Ce qui démontre que les conventions conclues entre les collectivités territoriales du Mali et leurs partenaires étrangers sont des accords de droit public interne. Ce sont des actes administratifs bilatéraux soumis à la tutelle des autorités centrales ou déconcentrées de chaque collectivité territoriale.

En somme, l'étude des fondements et la classification des accords donnent comme finalité les fondements d'un nouveau domaine de droit dénommé droit administratif local à caractère international.

Au niveau de la mise en œuvre des accords de coopération décentralisée, nous avons démontré le caractère insatisfaisant de l'exécution et le caractère imprécis du contentieux. En premier lieu, nous avons évoqué le financement de la coopération décentralisée. Il est effectué par les acteurs infra-étatiques, les acteurs étatiques, les migrants et les organisations non gouvernementales. Mais force est de constater que les acteurs infra-étatiques ont toujours des défis à relever à savoir les questions de maîtrise d'ouvrage, et de mobilisation des ressources financières etc. Pour corriger ces imperfections, chacun doit jouer sa partition en faisant recours à la formation, à la mobilisation des ressources et à la bonne gouvernance afin de faire la promotion du développement local et régional.

Pour la réalisation des actions dans les collectivités, les acteurs infra-étatiques ont l'obligation de respecter le code des marchés publics. Ces procédures de passation et d'exécution des marchés sont garanties par les textes législatif et réglementaire. Ainsi que les modes de résolution des différends, dont certains, cependant, s'inscrivent dans la tradition des règlements amiables, le référé précontractuel, le déféré préfectoral, le recours en nullité et le délit de favoritisme qui trouve naturellement sa sanction devant le juge pénal et le recours devant la section administrative. Mais il est à signaler que cette procédure de passation reste ignorée par les partenaires des collectivités territoriales maliennes qui utilisent des procédures de passations identiques au droit privé. Pour assurer la bonne application des textes, il est nécessaire que la tutelle s'exerce efficacement à travers des contrôles réguliers et le cas échéant, sanctionner en cas de manquement aux obligations légales. La tutelle doit être renforcée afin que les autorités de contrôle puissent exercer les rôles qui lui sont dévolus. Quelle que soit la diversité des procédés, la tutelle est l'expression d'un rapport conditionné entre deux institutions.

S'agissant du domaine du contentieux des conventions de coopération décentralisée, il a été constaté que le phénomène reste faible. Les règles qui régissent en la matière sont

imprécises. C'est pour cela que nous avons proposé des voies possibles pour la résolution des éventuels contentieux. A cet effet, nous avons développé deux modes possibles :

Il s'agit des modes alternatifs des différends qui sont censés présenter l'avantage, de désencombrer les tribunaux étatiques. Ces modes sont souples et rapides. Tout ce qui est de l'ordre de la négociation relève donc aussi des modes alternatifs de règlement des différends. Les modes alternatifs de règlement des différends peuvent être externes ou internes à l'ordre juridictionnel.

Mais, nous retenons cependant que la légitimité du recours à ces modes alternatifs repose sur la volonté des acteurs infra-étatiques, étant entendu que les belligérants sont liés par des clauses de conciliation, de médiation ou la possibilité de recourir à l'arbitrage qui est une dérogation du droit public interne. Le principe en droit public est l'interdiction de l'arbitrage aux acteurs étatiques et infra-étatiques, qui repose sur la règle d'attribution du contentieux administratif à l'ordre administratif. Cette prohibition de l'arbitrage en droit public est confirmée par la thèse organique et la thèse matérielle. Cela suppose en principe que les acteurs infra-étatiques ne peuvent pas recourir à l'arbitrage pour résoudre leurs différends. Mais exceptionnellement certaines directives communautaires comme celle de l'OHADA autorisent les collectivités publiques à recourir à l'arbitrage à l'occasion d'un contentieux dont la sentence arbitrale bénéficie de l'autorité de la chose jugée.

Ensuite les modes alternatifs de règlement des différends n'existent que par la volonté des acteurs infra-étatiques. Lorsque celle-ci fait défaut, c'est qu'il n'y a plus d'accord et les protagonistes se retrouvent condamnés de recourir au juge étatique. La suprématie de la justice étatique reste fondamentale de tout Etat de droit.

Au niveau de la justice étatique, nous avons constaté que les collectivités territoriales ne bénéficient pas de l'immunité de juridiction. Donc elles restent justiciables, c'est pourquoi nous avons démontré les critères de compétences internationales des juridictions maliennes pour connaître un contrat administratif à caractère international. Nous avons proposé que dans l'hypothèse où les acteurs à la convention de coopération ont choisi le droit malien, elle sera qualifiée de contrat administratif selon les critères dégagés et qui peut faire l'objet d'un contentieux de pleine juridiction ou d'un contentieux objectif devant le juge de l'administration.

Dans le cadre du droit applicable aux conventions de coopération décentralisée, nous avons constaté qu'il reste confus, compte tenu de la spécificité de ces accords qui ne sont pas des

traités mais plutôt des accords du droit interne et signés aussi par des collectivités territoriales d'Etats différents. Car ces accords mettent en présence à la fois le droit administratif malien et l'étranger, qui peut aboutir à un conflit de lois ou un conflit de juridictions. Donc, il serait souhaitable que le juge de l'administration revoit sa position afin d'accepter l'application de la norme étrangère. En plus, les acteurs infra-étatiques doivent aussi inclure des clauses particulières dans leurs contrats tout en précisant le juge compétent et la norme applicable.

Par rapport aux effets des jugements rendus à l'étranger, nous avons vu que l'exécution des décisions reste problématique car les collectivités territoriales bénéficient de l'immunité d'exécution. Cela confirme toujours le caractère international des contrats administratifs. C'est pour cela, nous avons proposé une exception d'immunité d'exécution des collectivités territoriales par rapport aux actes de coopération décentralisée. Cela permettra au représentant de l'Etat de saisir les biens¹³¹⁴ de la collectivité débitrice afin de payer la créance de la collectivité créancière.

En somme, le droit de la coopération décentralisée au Mali soulève des questions de capacité des acteurs infra-étatiques et de la règle applicable qui sont des caractéristiques du droit administratif local à caractère international. Nous pensons que l'émergence du droit administratif local à caractère international pourra parvenir à la résolution satisfaisante des problèmes liés au régime juridique en général et à l'exécution des biens des collectivités territoriales en particulier dont les voies d'exécution restent incertaines.

¹³¹⁴Cette saisine peut porter sur les biens privés des collectivités territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

I -OUVRAGES GENERAUX, TRAITES ET MANUELS

ACCAOUI –LORFING(Pascal), La renégociation des contrats internationaux,

éd Bruylant, Bruxelles, 2011, 425p,

ALLAN(Denis), Manuel de droit international public, 2^e éd presses universitaires France, 2014, 277p,

AUBY(Jean-Marie), BON(Pierre), AUBY(Jean-Bernard), TERNEYRE(Philippe), Droit administratif des biens, 7^e éd Dalloz, Paris, 2016, 691p,

AUDEBERT (Agnès-Gautier), Droit des relations internationales, éd Vuibert,2007, 221p,

AUDIT(Bernard), Droit international privé, Economica,Paris, 1991, 904p,

AUDIT(Mathias), BOLLEE(Sylvain), CALLE(Pierre), Droit du commerce international et des investissements étrangers, Lextenso éditions, L.G.D.J., Paris, 735p.

BATSELE.DIDIER, SCARCEZ.MARTINE, Abrégé droit administratif, éd Larcier, Bruxelles, 2015, 687p,

BENOIT (François Paul), Les actes des collectivités locales, éd Dalloz,Paris, 1989, 205 p,

BOCKEL(Alain), Droit administratif, DAKAR-Abidjan, NEA, 1978, 350P,

BODINEAU(Pierre), VERPEAUX(Michel) , Histoire de la décentralisation, presses universitaires de France, 1993, 127p,

BOUVIER (Michel), ESCLASSANE (Marie –Christine), LASSALE (Jean- pierre), Finances publiques, 4^{ème} éd, LGDJ, Paris, 1998, p. 712,

BRAILLARD(Philippe), DJALILI (Mohammad –Reza), Les relations internationales, 10^e éd Presses universitaires de France, n°2456, 2016, 123p,

BROYELLE(Camile), Contentieux administratif, 3^e éd, L.G.D.J, Paris, 2015,445p,

BROYELLE(Camile), Contentieux administratif, 3^e éd, L.G.D.J, Paris, 2017,495p,

CACHAR(Olivier), Droit international privé, 3^{ème}éd, Groupe Larcier, Bruxelles, 2014, 373p,

CHAGNOLLAUD (Dominique), Droit constitutionnel contemporain, Tome 3 la Ve République, 5eme édition, France, 2009, 502p,

CHAPUS (René), Droit administratif général : Montchrestien, 15e éd, Paris 2001,797 p,

CHAPUS(René), Droit du contentieux administratif, Paris : Montchrestien, 7^{ème} éd, Paris, 1998,1232p,

CHAPUS(René) , Droit administratif Mélanges, Montchrestien, Paris, 2014, LGDJ, 681p,

COLARD(Daniel), Les relations internationales de 1945 à nos jours, 6^e éd, 1996, 414p,

COLIN(Frédéric), L'essentiel des grands arrêts du droit administratif, 7^e éd Gualino, L.G.D.J, Paris, 2015, 214p,

COMBACAU(Jean) et SERGE(Sur), Droit international Public ,7^e édition, Montchrestien, Paris,2010 , 843p,

COMBACAU(Jean) et SERGE(Sur), Droit international Public ,7^e éd,L.G.D.J ,Paris,2006 , 843p,

CUNIBERTI(Gilles), NORMAND(Clotilde), CORNETTE(Fanny), Droit international de l'exécution, recouvrement des créances civiles et commerciales, éd, L.G.D.J,Paris, 2011,385p,

DIAGNE(MAYACINE), Le droit des collectivités locales en Afrique, L'exemple du Sénégal, 2^e éd, Panafrica, Dakar-Sénégal, 2010,249 p,

DAILLIER(Patrick), FORTEAU(Mathias), PELLET(Alain), Droit international public, 8^{éd}, LGDJ, Paris,2009, 1720 p,

DEGUERGUE. MARYSE, Procédure administrative contentieuse, Montchrestien, Paris,2003, 223p,

DIALLO(Ibrahima) , Le droit des collectivités territoriales au Sénégal, l'Harmattan, Paris,2007, 378p,

DICKO (Amadou dit Abderhimou), Droit des marchés publics au Mali, cadre harmonisé des marchés publics au sein de l'espace UEMOA, procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds, l'harmattan , Mali, 2018, p.24 ,

DJIRE(Moussa), Les conventions locales, IIED Sahel, 2004, 33p,

DONIER(Virginie), Droit des collectivités territoriales, 1^{er} éd, Dalloz, Paris, 2014, 187p.

DUGUIT.(Léon), traité de droit constitutionnel, 3^{ème} édition, tome 2, édit. E. Brocard, Paris, 1928,

DUPUY (René-Jean), Le droit international ,Presses universitaires de France, 1963, 126p,

DURANTHON(Arnaud), Subsidiarité et collectivités territoriales, Etude sur la subsidiarité des rapports Entre Etat et Collectivités territoriales, éd Dalloz, Paris, 2017,995p,

EISNMANN(Charles), Centralisation et Décentralisation, L GDJ, Paris, 1948, 322p,

FAURE(Bertrand), Droit des collectivités territoriales ,3^{ème} éd, Dalloz, Paris, 2014, 711p.

FAVOREU(Louis), GAIA(Patrick), GHEVONTIAN(Richard), MESTRE(Jean-Louis), PFERSMAN(Otto), ROUX(André), SCOFFONI(Guy), Droit constitutionnel, 16^e éd Dalloz, Paris,2016, 1073p,

FAVOREU(Louis), GAIA(Patrick), GHEVONTIAN(Richard), MESTRE(Jean-Louis), PFERSMAN(Otto), ROUX(André), SCOFFONI(Guy), Droit constitutionnel, 16^e éd Dalloz, Paris,2018, 1077p,

FONTEVRAUD (Abbaye -De), Vers la réforme des collectivités locales, éditions Cujas,France, 1977, 201p.

GABAYET(Nicolas), L'aléa dans les contrats publics en droit anglais et français, lextenso éditions, L.G.D.J, Paris, 2015, 440p.

GASANO(Antoine), L'essentiel des relations internationales, 8^e éd Lextenso, Paris, 2015, 147p.

GAUDMET (Yves), droit administratif, 19^e éd, LGDJ, Paris, 2010,550 p,

GAUDEMET-TALLON(Hélène), La prorogation volontaire de juridiction en droit international privé, Dalloz, Paris, 1965, 287p,

GODFRIN(Philippe), Droit administratif des biens, 10^e éd , Dalloz, Paris, 2012,465p,

GOHIN(Olivier), POULET(Florian), Contentieux administratif, 9^e éd Lexis Nexis, Paris, 2017, 595p,

GONOD(Pascal), Droit administratif général, 1^e éd, Dalloz, Paris, 2018, 196p,

GUILHAUDIS (Jean. François), Les relations internationales contemporaines, Litec Manuels, 3^{ème} éd., 2010, 843p,

GUINCHAR(Serge), DEBARD(Thiery), Lexique des termes juridiques, 22^e éd Dalloz, Paris, 2014, 1057p,

GUYOMAR(Mattias), SEILLER(Bertrand), Contentieux administratif, 4^eéd Dalloz, Paris,2017, 615p,

HASBI(Azi), Théories des relations internationales, logiques politiques, l’Harmattan, Paris,2004, 388p.

HENRY (Laurence-Caroline), L’essentiel du droit international privé, 5^e éd Gualino, Paris, 2015, 111p,

HIEZ(David), Droit Luxembourgeois, 6^e éd, Larcier, Bruxelles, 2014, 945p,

HOTTE(Simon), La rupture du contrat international, contribution à l’étude du droit transnational, éd Defrenois, Paris., 2007, 469p,

HOULLEAUX(Dominique), Compétence du juge étranger des jugements, Dalloz, Paris, 1970, 453p,

JACQUET(Jean-François), Contrat international, éd Dalloz, Paris, 1992, 136p,

KEITA(Amadou), FOMBA(Brahima), KEITA(Amagoin), Le parcours législatif de la réforme de décentralisation au Mali, éd Tombouctou, Bamako-Mali, 2017, 53 p,

KEITA(Amadou), FOMBA(Brahima) , Réussir les transferts de compétences et de ressources de l’Etat aux collectivités territoriales au Mali, éditions Tombouctou, Bamako-Mali, 2017, 56p,

KOKOROKO (Komla –Dodzi), Les grands thèmes du droit administratif, 2^e éd , PUF, 2014,213p,

LANG (Agathe Van), GONDOUIN(Geneviève), INSERGUER-BRISSET(Véronique)
Dictionnaire de droit administratif, 6^e éd, Dalloz, Paris, 2012,477p,

LARDEAUX(Gwendoline), Droit international privé des obligations contractuelles, éd
Larcier, Bruxelles, 2016, 371p,

LAUBADERE (André) , MODERNE (Franck)et DEVOLVE (Pierre), Traité des contrats
administratif, 2^{ème} éd, L.G.D.J, Paris,1984, 1124p,

LEBRETON (Gilles), droit administratif général, 6^{ème} édition, 2011, 580p ,

LEJEUNE(Yves), Le Statut international des collectivités fédérées à la lumière de
l'expérience Suisse,L.G.D.J, Paris1984,491p,

MAYER(Pierre), droit international privé, éd. Montchrestien, Paris,1991. N° 301,663 p,

MONJAL (Pierre-Yves), Droit européen des collectivités locales, lextenso éditions, L.G.D.J,
Paris, 2010, 201p.

MORDACQ(Franck), Les finances publiques,4^e, édPresses universitaires de France, 2011,
125p,

QUOC DINH (Nguyen), Droit international public, 6e édition, LGDJ, Paris,1995, p,

PACTEAU(Bernard), Contentieux administratif, PUF, 7^e éd., 2005, 530p,

PANCRACIO(Jean-Paul), Dictionnaire de la diplomatie,Collection dictionnaire D, Paris,
2006, 684p,

PERCEBOIS(Jacques), ABEN (Jacques), EUZEBY (Alain), Dictionnaire de Finances
publiques, Armand Colin, 1995, 207p,

RAOUL(Mohamed Abdel), L'arbitre international et les contrats d'Etats, éd universitaires
européennes, 2017, 647p,

RENAULD(Jean), La décentralisation dans l'application du droit de la concurrence ,Bruylant,
Bruxelles, 2004, 202p,

RENDERS(Didier), Droit administratif général, éditions Bruylant, groupe larcier, Bruxelles,
2015, 681p,

RICHER(Laurent), Droit des contrats administratifs, 7^e éd, L.G.D.J, Paris, 691p,

RIVERO(Jean), Droit administratif, Précis Dalloz, Paris, 4^e édition, 1970,

ROBERT(Fabrice), Les finances locales, les notices de la documentation française, 2^{ème} éd, Paris 2013, 240p,

ROUAULT(Marie-Christine), L'essentiel du droit administratif général, LGDJ, Montchrestien, Paris,2015, 154p,

RUZIE(David), TEBOOUT(Gérard), Droit international public, 23^e éd, Dalloz, Paris,2015, 347p,

SCHULTZ. PATRICK, Eléments du droit des marchés publics, L.G.D.J, Paris, 1996. 169p,

SIMON(Denys), Le droit international des immunités : Constantes et ruptures, éd A.Pedone, Paris, 2015, 292p,

SINGER(Jean) , Les marchés des collectivités locales, SIREY 1962, Paris,239p,

SY(Demba)), Droit administratif, CREDILA, Dakar, 2014, 420p,

VERPEAUX(Michel), Droit constitutionnel français, 2^e éd, presses universitaires de France, 2013, 599p,

VERPEAUX (Michel), Droit des collectivités territoriales, presses universitaires de France, 2005, p,

VILLIERS (Michel-De), Dictionnaire de droit constitutionnel, 10^e éd, Dalloz, Paris,2015,453p,

WEIL(Prosper), Droit Public international et droit administratif, Mélanges Trotabats, LG.D.J , Paris, 1970.

II OUVRAGES SPECIFIQUES

ALOU(Serge) et DI LORETO(Philippe), Coopération décentralisée au développement local urbain en Afrique, Les éditions du GRET, Paris, 2000, 61p,

ALTER(Norbert), Donner et prendre, la coopération en entreprise, , éditions la découverte/A.U.S.S., Paris, 2009, 224p,

AUDIT(Mathias), Contrats publics et arbitrage international, international arbitration and public contracts, Bruylant, Bruxelles, 2011, 226p,

AUDIT (Mathias), Les conventions transnationales entre personnes publiques, L.G.D.J, Paris 2002, 423 p ,

BOINVILLIERS(Iris), Coopération décentralisée, Acteurs, pratiques, procédures, Ministère des Affaires étrangères, Les éditions du Gret, Paris, 309p,

CAUDAL(Sylvie), Relations entre collectivités territoriales, l'Harmattan, Paris, 2005, 219p,

CHICOT (Pierre –Yves), La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, Harmattan, Paris,2005, 318p,

CLAISSE(Yves) , Le droit de la coopération décentralisée, L.G.D.J, Paris, 1994, 85p.

COLAVITTI(Romélien), Le Statut des collectivités infra-étatiques européennes, éditions Bruylant, Bruxelles,2015, 706p.

DIANGITUKWA(Feweley), Migrations internationales, codeveloppement et coopération décentralisée, L'Harmattan, Paris, 2008, 134 p,

FINCK(Olivier), La coopération décentralisée des collectivités locales, l'exemple Alsacien, éd Ronald Hirlé, France,1996, 181p.

FRICERIE(Natalie), Le Guide des modes amiables de résolution des différends (MARD), 3^e éd , Dalloz,Paris, 2017, 837p,

GALLET. Bertrand, Actions extérieures des collectivités territoriales, Les notices de la documentation française, CNFPT, juin 2005,

GUILLAUD(Gilles), La coopération décentralisée, les partenariats entre le Nord et le Sud, l'harmattan, Paris 2005, 215p,

LAAZOUZI(Malik), Les contrats administratifs à caractère international, Ed. ECONOMICA, Paris,2008, 493p,

LATULIPPE(Ginette), La médiation judiciaire : un nouvel exercice de justice, éd Yvon Blais, 2012, 183p,

LAYE(Pierre), La coopération décentralisée des collectivités territoriales, dossier d'experts, éditions territoriaux, Voiron Cedex, 2005,206 p,

LEJEUNE(Yves), Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts, Bruylant Bruxelles, 2005, 189p,

LEMAIRE(Sophie), Les contrats internationaux de l'administration, éd L.GDJ, Paris, 2005, 399p,

LEMESLE (Raymond.Marin), La convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'action, 1975-1995 (20e anniversaire de la coopération Union européenne - Etats ACP), Éd. CHEAM, Paris, Coll. Notes africaines, asiatiques et caraïbes, 1995,

LEVRAT(Nicolas), Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, P.U.F, 1994, 453p,

MARIE(Alain), La coopération décentralisée et ses paradoxes, KARTHALA, Paris, 2005, 222p.

MONDOU(Christophe) et POTTEAU(Aymeric), L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives, l' Harmattan, Paris, 2007,197 p,

NOIZET(César), Coopération décentralisée et le développement local, l'Harmattan, Paris,2003, 344p,

PETITE VILLE(Franck), La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord –sud, Harmattan, Paris1995,

ROUSSET(Michel), l'action internationale des collectivités locales, LGDJ, Paris1998, 131p,

WEINBERG (Beatrice-Zareczky), Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, collection référence, Paris,2008, 134p,

YATTA (François-Paul), Villes et développement économique en Afrique, éd economica, Paris2006, 311p.

III-THESES, MEMOIRES

1. Thèses

DE(Souleymane), La coopération décentralisée des collectivités territoriales maliennes, Thèse en Droit Public, Burkina-Faso, 2015,

DEMBELE (Mamadou-Lamine), L'évolution des théories du développement dans le contexte ouest-africain : Cas du Mali (du moyen âge soudanise à nos jours), Thèse de doctorat en histoire du droit et des institutions, Université de Gaston Berger Saint Louis, 2014,

DJINDJERE (Marie.J.P), Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le Cas du Burkina Faso, thèse Droit Public, 2014,

FOMBA(Mamadou), « La profession de magistrat au Mali. La difficile quête d'indépendance du juge », Thèse en Science Politique, Université de Bordeaux, 2013,

LUBAC(Jean-Christophe), Recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Thèse en droit Public, Université de Toulouse I, J 2005,

SIDIBE (Diakalia. S), La protection juridique de l'environnement au Mali : Cas de la Faune et la Flore , Thèse de Doctorat en Droit, Université Gaston Berger de Saint-Louis , 2018,

TRAORE(Kadary), Saisir l'Etat au concret : Action publique et décentralisation de l'Education au Mali, Thèse en Science Politique, Université de Bordeaux, novembre 2015.

2. Mémoires

Dembélé(Bougouto), Les problèmes de tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées : mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), Bamako, 1985 ,

DEMBELE (Mamadou-Lamine), La coopération Mali-Union européenne : Aide ou partenariat ?, mémoire de master en droit public et sciences politiques, université de Mohamed VAGDAL, 2008-2009,

-SYLL(Ousmane), Les échanges entre collectivités décentralisée d'Afrique subsaharienne et de l'union européenne : une réussite si la réciprocité est respectée, Université de Franche-Comté, BESANCON, 2005.

IV - ARTICLES

AUBIN (Emmanuel), « Le contrôle administratif de légalité », jurisclasseur-collectivités territoriales, fasc. 910, 2010, p.1-90,

AUBY (Jean –Bernard), « L'internationalisation du droit des contrats publics » Droit administratif, n°8-9, 2003, chron, p.6,

AUBY (Jean -François), « La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ? »,AJDA 1984.412,

AUBY(Jean –Marie) , « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales en France », AJDA 1984 p. 469,

AUDIT (Mathias), « L'arbitrage dans l'accord relatif au Louvre d'Abou Dhabi », Rev. 2007, p .937-941,

AUDIT(Mathias), « Les conventions de coopération décentralisée », Revue Lamy collectivités territoriales, n°20-43, 2007,

AUDIT (Mathias), « L'arbitrabilité des litiges impliquant une personne publique française dans le nouveau contexte des affaires INSERM et Ryanair », issu de Cahiers de l'arbitrage, 2015, n°2, p.235,

AUDIT(Mathias), « Incompétence du juge administratif à l'égard d'un contrat régi par une loi étrangère », AJDA, 2005, p.1844 ;

AMILHAT (Mathias), « Passation des marchés publics-Principes fondamentaux », Droit administratif, Fasc.635, 2015, p.4,

ANTOINE(Julien), « L'arbitrage en droit administratif », issu de petites affiches,2003, n°156, p.4,

AUTEXIER (Christian), « l'action extérieure des régions, Cahiers juridiques franco-allemand » n°4, 1984,

AUTEXIER. Christian), « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) », R.F.D.A. mai -juin 1993, p.413,

BANAMBA(Boniface), « Les conflits de juridictions dans l'espace OHADA », Revue Lamy Droit civil, n°143, 2016, p.1-24,

BARELLA(Xavier), « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcé », AJDA, 2008, p.1580,

BENCHENDIKH(François), « Le régime juridique des arrangements administratifs », Droit administratif, n°7, 2005, étude 3,

BOUSSARO (Sabine), « Conciliation, transaction et arbitrage » fasc.1005, 2008, p.1-2,

BOUJOL(Maurice), « Vers une prétendue subsidiarité », AJDA, 2003, p.201,

BREAL(Antoine), « Exécution des jugements », juriscasseur administratif, fasc.1112, 2013, n°1-305,

BRISSON(Jean-François), « Clarification des compétences et coordination des acteurs », AJDA, p.605,

BRISSON (Jean –François) , « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales », AJDA, 2003, p.529,

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

CABANES(Arnaud) et ROBBES(Alexia), « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », AJDA 2005, p., 1713,

COMBEAU(Pascal), « Coopération décentralisée », juriscasseur administratif, Fasc. 129-40, 2010, p.1-105,

CAILLOSSE(Jacques) , « Sur les modes de règlement non juridictionnel des conflits internes à l'administration », AJDA, 2003, p.880,

CAMBRAI-DETREZ(Hélène), « Le financement de la coopération décentralisée », Revue Le Lamy, Collectivités Territoriales, n°20, 2007, p1-5,

CASSIA(Paul), « Le maire est un agent de l'Etat » , AJDA, 2004, p.245,

CHALTIEL(Florence), « Le principe de subsidiarité dix ans après le traité de Maastricht », Revue du marché commun et de l'Union européenne 2003, p.365,

CHAPUISAT(Jérôme) « La répartition des compétences », AJDA, 1983, p.83,

CHICOT (Pierre-Yves), « Le droit français de l'action internationale locale : une analyse prospective », Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales, n°30, 2013, p.2220,

CHERCHARI (Mohamed –Sahia) , « Contrôle des actes des collectivités territoriales et raison disciplinaire », RRJ 2003, p. 1371,

COLLOT (Alain Pierre), « La décentralisation culturelle » RDP, 2008, n°2, p.335,

COMBEAU(Pascal), « L'ambivalence transnational des conventions », Revue générale des collectivités territoriales, 2013, p39-48,

COSTA(Elsa), « La conciliation devant le juge administratif », AJDA, 2012, p.1834,

COSSALTER(Philippe)., « Maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre : principes généraux », juriscasseur administratif, Fasc.652, 2008, n°1-68,

COUSSAU (Martine Boitelle), « Le rôle du magistrat dans la proposition de médiation », issu de Gazette du palais, 2016, n°42, p.11,

DAUGE (Yves) , « La coopération décentralisée, une spécificité française » , AJ collectivité territoriale, 2011,

DAVOUST(Dominique), « Le droit de la coopération décentralisée » issue de petites affiches, 1995, n°47, p.11,

DIDRICHE(Olivier), « Modes alternatifs de règlement des différends dans les collectivités », AJ Collectivités territoriales, 2017, p.420,

DOLEZ(Bernard) « Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée, Regards sur l'actualité » 1992, p.41,

DOLEZ (Bernard), « Le juge administratif et les conflits de lois », RDP, 4-1995, p. 1029,

DOLEZ (Bernard), « Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », RGDI publ. 1996, n° 4, p. 1005-1022,

DOLEZ (Bernard) , « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », RFDA, 1995, p.940,

DOMINIQUE(Landbeck), « La mesure de l'intérêt local à l'aune de l'extraterritorialité », Revue générale des collectivités territoriales, 2002, p.16-42,

DONNIER(Jean-Baptiste) , « Immunités d'exécution-Droit international », Jurisclasseur Voies d'Exécution, fasc.496, 2018, p.1-93,

DONNIER(Virginie), « La territorialisation du social : entre incohérences et attermoiements », RDSS, 2018, p.321,

DORINET(Bénédicte), « Arbitrages et personnes publiques », La semaine juridique Editions générale, n°14, 2007, act 161.

DAUGE(Yves), « La coopération décentralisée, une spécificité française », AJ , Collectivités Territoriales, 2011, p.551,

DUCAROUGE(François), « Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits : transaction, médiation, conciliation et arbitrage en droit public français,

DUPUY (Pierre-Marie), « La coopération transfrontalière et le droit international », AFDI 1977, p. 837,

DUPUY (Pierre-Marie)., « La coopération décentralisée, régionale, transfrontalière et le droit international », Annuaire français de droit international, 1977, p. 837,

DUPUY (Pierre-Marie), « La coopération transfrontalière et le droit international », AFDI 1977, p. 837,

D'AVOUT(Louis), « Les quotas face au conflit international des lois », Revue le Lamy Collectivités territoriales, n°56, 2011, p.1-15,

FAURE (Bertrand), « Faut-il garder le mot « Tutelle » en droit administratif » ?, AJDA, 2008, p.113,

FAURE (Bertrand), « De la détermination des compétences des collectivités locales », Petites affiches 2001, n° 95, p. 36-40,

FAURE(Bertrand) , « Le droit des collectivités territoriales (1) « malade des normes »(2) », RFDA, 2014, p.467,

FAVOREU(Louis) ,« décentralisation et constitution, »RDP ,1982, p.1277.

FAVOREU (Louis), « Les collectivités locales, matière de plus en plus législative, chronique de jurisprudence du conseil constitutionnel », RDP 1976, p. 225 à propos de la longue et importante décision 75-84L du 19 novembre 1975 : Rec. p. 35 ; cahier CFPC, n°1, septembre 1977, p. 105,

FAVOREU (Louis), « Libre administration et principes constitutionnels », colloque sur la « libre administration des collectivités locales » ,Economica 1984, p.67,

FAVOREU (Louis), « le contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale »RDP, 1984, spéc.p.1156,

FAVRO(Karine), “Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales: bilan et perspectives”, issu de petites affiches, 2003, p.11,

FEDOZZI. (P), « De l'efficacité extraterritoriale des lois et des actes de droit public », RCADI 1929, II, p. 141,

FITTE-DUVAL(Anne) , « Filière culturelle », juriscasseur, collectivités territoriale, 2009, p.22,

FOMBA (Brahima), « Les équipements collectifs marchands, le trésor inexploité des communes » *in Le Journal républicain*, Spéciale Décentralisation, décembre 1997, p.11,

FONGARO(Eric), « Le régime spécifique des immunités diplomatiques d'exécution », Recueil Dalloz, 2001, p.2157,

FRICERO(Natalie), « Modes alternatifs des conflits et procès équitable », liberté ,tolérance mélange, 2004, p.839,

GALLET(Bertrand), « Les enjeux de la coopération décentralisée, la revue internationale et stratégique » , 2005, p.12,

GALLET (Bertrand) , « La coopération décentralisée, l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale », Annuaire français de relations internationales AFRI 2001, volume II, p.380-383, éd Bruyant, Bruxelles,

GAUDEMET(Yves), « Le précontentieux : le règlement non juridictionnel des conflits dans les marchés publics », AJDA, 1994, p.84.

GAUDEMET(Yves), « L'arbitrage : aspect de droit public, état de la question », Rev.arb.1992, p.241, spéc, p.244 ,

GENTILI(Christian), « Immunités en droit interne », Jurisclasseur Voies d'exécution, fasc.495, p.1-112,

GOUNIN (Yves), « L'action extérieure des collectivités locales : le spectre toujours menaçant de l'intérêt local », AJDA, 2008, p. 2341.

GOUNIN (Yves), « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », AJDA, 2005, p. 1713,

GOUNIN(Yves), « Le cadre juridique de la coopération décentralisée », AJ , Collectivités Territoriales,2011, p.545,

GOUNIN(Yves), GUILLAUMONT(Olivier), « Le cadre juridique de la coopération décentralisée », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.545,

HERTROG(Robert), « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », AJDA, 2016, p.1551,

HOUTTE(Van), « Immunités de juridictions », Revue Belge droit international, 1983, p.461,

HURARD (Julie-Joly), « Conciliation et médiation judiciaire », AJDA, 2003, p.12,

HUSSON (Bernard), « Contexte d'évolution de la coopération décentralisée, bref aperçu », Centre International d'Etudes pour le Développement Local - CIEDEL, p.58,

HUSSON(Bernard), « collectivités locales, ONG et coopération, in Economie et humanisme », n°309, septembre-octobre 1989, p.65 à 74,

HUSSON (Bernard), « la coopération décentralisée, légitimer un espace public local au sud et a l'est » CIEDEL, 1994, p .10,

JACQUEMET-GAUCHE(Anne), LANTERO(Caroline), « Les litiges entre personnes publiques : propos introductifs », *Droit administratif*, n°8-9, 2017, 2.

JANICOT(Laetitia), « La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales après la loi du 02 mars 1982 », *AJDA*, p.753,

JAULT-SESSEKE(Fabienne) « A propos...du caractère relatif de l'immunité de juridiction des Etats », *Revue de droit du travail*, 2012, p.588,

JUEN(Philippe) , « Les attributions du maire en matière de coopération décentralisée », *Jurisclasser* , Fasc.120, 2016, p.1-8,

KADA(Nicolas), « Coopération décentralisée : un droit sous influence », *La Semaine Juridique Administration, Collectivités territoriales*, 2013, n°30, 2218,

KADA(Nicolas), « Vingt ans de la Loi ATR ou deux décennies de non-dits » , *Revue générale des collectivités territoriales*, 2013, p.53-74,

LAAZOUZI(Malik), « Quand administratif et droit international privé se rencontre », *AJDA* , 2015, p.1134,

LABETOULLE(Daniel), « La clause compromissoire dans les contrats administratifs », issu de *Revue des contrats administratifs*, 2006, n°3, p.974,

LACHAUME (Jean-François), « Contrôle « a posteriori » des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux ». *Jurisclasser. Collectivités locales*. 1992. Facs. 2, n°11,

LAFORE (Robert), « L'action à l'étranger des collectivités locales », *RDP* 1988, p.764,

LAGARDE(Paul), « le principe de proximité dans le droit international privé contemporain », *RCADI*, vol 16, p9-238, spec, p.129.

LE GARS(Jean-Marc), *Conciliation et médiation en matière administrative (1)*, *AJDA*, 2000, p .507,

LEJEUNE(Yves), « Compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », *Revue Le Lamy Collectivités territoriales*, n°20, 2007, p.1-7,

LEJEUNE(Yves), « Les compétences internationales des collectivités territoriales en droit comparé », Revue Lamy Collectivités territoriales n°20, janvier 2007,

LINGIBE(Patrick), « La médiation en droit public » , AJ Collectivités territoriales, 2017, p.431,

LUBAC (Jean- Christophe), « Fondement juridique des actions de coopération internationale », Droit administratif, n°7, 2010, comm.108,

LUBAC(Jean-Christophe), « La refonte des principes de l'action internationale des collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales, 2007, n°10-11, 2064,

LUBAC (Jean –Christophe), « La refonte des principes de l'action internationale », la semaine juridique, administrations et collectivités n° 10, 5 mars 2007, 2064,

LUCHAIRE(Yves), « Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises », colloque Reims 1988, p. 213,

LUCHAIRE(Yves), « La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités » AJDA 2009, p.1134,

LUCHAIRE (François), « les fondements constitutionnels de la décentralisation », R.D.P.1982, p.1551,

MARCOU(Domig) , « La taille des collectivités locales et l'étendue de leurs compétences), Europe, p .14,

MARTEL(David), « Haro sur les clauses de renonciation à l'immunité d'exécution », Recueil Dalloz, 2013, p.1728,

MAYER (Pierre), « Le rôle du droit public en droit international privé », Rev. int. dr. pr. 1986,

MELLERAY(Fabrice), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises », RFD adm. 2008, p. 1123,

MELLARAY(Fabrice), « L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », AJDA 2005, P. 71.

MELLARY (Marie-Gautier), « Du nouveau du Côté du contrôle transnational des actes administratifs », AJDA, 2017, p.1081,

MELIN(François) « Conditions de l'immunité de juridiction des Etats étrangers », Dalloz actualité, civ.2^e, 2017, FS-P+B , n°15-29.334,

MESTRE (Christophe), « La coopération décentralisée et le droit international », *in* Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, LGDJ, 1995 p. 47 s,

MESTRE (Christophe)KEITA(Check –Fanta Mady), « La coopération décentralisée et le lien avec la décentralisation au Mali », Réseau IMPACT-CIEDEL, 2000,

MESTRE (Christophe), « La coopération décentralisée et le droit international », *in* Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, LGDJ, 1995,

MESTRE (Jean –Louis), « L'idée de libre administration de la Révolution à la fin du XIXe siècle » ,

MONDOU (Christophe) et POTTEAU(Aymeric), « L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives » RDP-GERAP, 2006, p.110,

MONDOU(Christophe), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales : d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », Revue Lamy, collectivités territoriales, 2007, n° 22 perspectives études,

MONDOU(Christophe), « La coopération décentralisée des collectivités territoriales d'un mode d'exercice des compétences à une compétence spécifique », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, n°22, 2007, p.1-8,

MONIER(Sophie), « Le médiateur, nouvelle figure de droit public », RFDA, 2015, p.1175

MOREAU(Jacques) et DARCY .G[dir.], La libre administration des collectivités locales. Réflexions sur la décentralisation : Économica-PUAM, 1984, p. 7,

MOREAU(Jacques), « Coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement », LexisNexis, doc 2010,

MULLER(Edith), « Le recours à la conciliation et à la médiation par le juge administratif », *in* la régulation par le juge de l'accès au prétoire, Dalloz, 2013, p.187,

NICOLA(Kada), « Vingt ans de loi ATR ou deux décennies de non-dits », Revue générale des collectivités territoriales », 2013, p.53-74,

NICOLA(Kada) , « Coopération décentralisée : un droit sous influences », La semaines juridique Administrations et Collectivités territoriales, n°30, 2013, 2218,

NOGUELLOU(Rozen), « Notion de marché public », fasc .70, Jurisclasseur Construction-Urbanisme, , 2008,

NOURY(Arnald), « Les instruments institutionnels des collectivités territoriales », Revue Le Lamy Collectivités territoriales, n°20, 2007, p.1-14,

OSMAN(Filali), « Un nouveau Champ d'exploration pour le droit international privé : La coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques », Revue critique de droit international privé, 1997, p.403,

PACTEAU(Bernard), « L'homologation encadre les transactions, elle ne les entrave pas », RFDA,2008, p.961,

PAREYDT(Charles), « Les enjeux pratiques du contentieux de l'exécution des marchés publics de travaux », AJ Collectivités territoriales, 2012, p.182,

PASCAL(Jean) , « Collectivités territoriales », petites affiches, n°100,2002, p.4,

PASTOR(Jean-Marc), Le financement des projets de coopération décentralisée », AJ , Collectivités Territoriales, 2011, p.548.

PASTOREL(Jean-Paul), « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », issu de Revue de droit public, 2007, n°1, p.51,

PERROT(Sandrine), « La coopération « sanitaire » transfrontalière : un cadre juridique en construction », RDSS, 2008, p.282,

PICARD(Etienne), « Droit international : Compétence du juge administratif », répertoire de contentieux administratif, 2008, p .280,

Plaidy(Cécile), « Internationalisation du droit de la concurrence » Jurisclasseurfasc .52, 20016, n°1-40,

PLESSIX(Benoit), « Les modes alternatifs de règlement des litiges entre personnes publiques », Droit administratif, n°8-9, 2017, 13,

PONTIER(Jean-Marie), « La contractualisation et libre administration », RFDA, 2018, p.201,

PONTIER (Jean –Marie), « Les contrats de plan ETAT –Région et l’aménagement du territoire », AJDA, 1989, p.743,

POTVIN-SOLIS(Laurence), « Collectivités territoriales et système juridique de l’Union européenne », Jurisclasseur Europ Traité, Fasc .475, 2016,

POULY (Christophe), « Les procédures de référé administratif en droit des étrangers », issu de Gazette du palais, 2005, p.2,

PREZAS(Ioannis), « Immunités internationales », Jurisclasseur Droit international, fasc.409-50, 2016, p.1-111,

RAFFOUL(Michel), « La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale, Le monde diplomatique », juillet 2000, pages 22 et 23,

RECCOURA-MASSAQUANT(Eric), « La coopération décentralisée et international en pratique », La Semaine Juridique Administration et Collectivités Territoriales, 2013, n°3, 2219,

RICHER (Laurent), « Collectivités locales et modes alternatifs de règlement des litiges(1) : identifier, organiser et résoudre le litige(2) AJ, collectivités territoriales, 2012, p.237.

ROUAULT(Marie-Christine), « Synthèse-Compétences des collectivités territoriales, Essentiel, 2018, p.10,

ROUAULT (Marie-Christine), « Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local » fasc. 650, 31 mai 2015.p.1-6,

RUZIE(David), « Droit administratif et droit international », RFDA, 2003, p.368,

SALATI(Olivier), BOTREL(Elisabeth) « Biens insaisissables-Biens insaisissables en dehors du code des procédures civiles d’exécution », Juriclasseur Voies d’exécution, fasc.490,p.1-18,

SANTULLI(Carlo), « Droit administratif et droit international » RFDA, 2015, p.825,

SAYAH (Jamil), « La coopération décentralisée, un mode atypique des relations internationales », Lamy collections territoriales-responsabilité, n ° 11, 2006, p.1-8,

SIINO(Benjamin) KIRILLOV(Alexis), « L'immunité d'exécution dans la loi Sapin II après Commisimpex, 2018, n°1, p.65,

SOHNE(Johen) , « Collectivités territoriales : cadre juridique de l'action extérieure », encyclopédie des collectivités locales, Dalloz , 2015, Folio , n°1210, p.18-70,

SOUNDRON (Duray), MESTRE(Christophe)., « Coopération décentralisée et prise en compte des inégalités : des enjeux aux pratiques », Réseau IMPACT, CUF, Cahier de la coopération décentralisée, l'action internationale des collectivités locales, Numéro 1, juin 2009, p., 51,

STROZZI(Girolamo), « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne », RTD Eur.1994, p.373,

TAILLEFAIT (Antony), « Dotation générale de décentralisation », ,JurisClasseur Collectivités territoriales, fasc.2350,2018, n°1-78,

TAILLEFAIT(Antony), « Budgets Locaux », Jurisclasseur, Fasc 127-10, 2014, p.1-294.

TERRAL (Florence-Chaltiel), « Actualité de la notion de décentralisation », Petites affiches, 2012, n°113, p.6,

TULARD(Marie-José), « La coopération décentralisée : diversité, enjeux et instruments », AJ Collectivités territoriales, 2011, p.542

UBEDA-SAILLARD(Muriel), « Le processus de contractualisation en droit international public », RFDA, 2018, p.22,

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

WAKED(Rita), « La notion de contrat administratif international », issu de petites affiches,2012, n°250, p.6,

WATT(HoratiaMuir), « Audit(Mathias), Les conventions transnationales entre personnes publiques », Revue critique de droit international privé, 2003, p.359,

YOLKA(Philippe), « Domaine local et cessions forcées », Revue Le Lamy Collectivités, n°37, 2008, p.1-11.

V - RECUEIL DES PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES

1. Textes Internationaux

Resolutions Des Nations-Unies

- La résolution 2058 (XX) de l'Assemblée générale en date du 16 décembre 1965
- Résolution 911 du 15 novembre 1968 de la 15^{ème} conférence générale des Nations-unies sur la paix
- Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale
- La résolution 1028 (XXXVII) du Conseil économique et social en date du 13 Août 1964
- La résolution 1217 (XLII) du Conseil économique et social en date du 1^{er} juin 1967
- Résolutions 1514 (XV) dite déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.
- Résolution 2625 (XXV) dite déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats
- Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale.
- Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale
- Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale
- Résolution 2861 de la XXVIème Assemblée générale des Nations-Unies ONU de 1971, sur le jumelage des villes en tant que moyen de la coopération internationale.

Traités Internationaux

- Acte additionnel n°02 /CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011.
- Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation de la gouvernance locale et du développement local, adoptée par la vingt troisième session ordinaire de la conférence tenue à Malabo, 27 juin 2014.
- Convention de Vienne

-Quatrième Convention de Lomé révisée (Lomé IV bis), signée en 1995 (JOCE, n°L20 du 20 janvier 1997)

-Protocole n°2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, signé à Strasbourg le 5 mai 1998, Conseil de L'Europe, STE n°169

-Protocole d'intention de soutien budgétaire conjoint au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, avr. 2002

-Protocole additionnel à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE n°159

-Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, 26 juillet – 6 août 1982.

-Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des -collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, STE n°106

Première Convention de Lomé, signée le 28 février 1975 (JOCE, n°L25/ du 30 janvier 1976)

-Deuxième Convention de Lomé, signée le 31 octobre 1979 (JOCE, n°L52/2 du 22 décembre 1980)

-Troisième Convention de Lomé, signée le 8 décembre 1984 (JOCE, n°L86/2 du 31 mars 1986)

-Quatrième Convention de Lomé, signée le 15 décembre 1989 (JOCE, n°L229 du 17 août 1991)

Règlements CE et UE

-Règlement du 27 mars 2003, applicable au 9e Fonds européen de développement : Journal Officiel de l'union européenne 1er Avril 2003.

-Règlement (CE) n° 1659 du Conseil de l'Union européenne du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée.

-Règlement (CE) n° 1905/2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement

2. Textes Nationaux

MALI

Constitutions

Constitution du 25 février 1992

Constitution du 2 juin 1974

Constitution du 22 septembre 1960

Lois

-Lois de la décentralisation et décrets des transferts des compétences

, éditions mars 2018

-Loi n°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales

-Loi n°2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales

-Loi n° n°2017-053 du 02 octobre 2017 portant statut particulier du District de Bamako

-Loi n°2016-048 du 17 octobre 2017 portant loi électorale

-loi n°2016- 046/ Du 23 SEP. 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle

-Loi n° 2012-007 du 7 février 2012 Code des Collectivités Territoriales

-Loi n°2012-010 du 8 février 2012 portant modification de la loi n°97-022 du 14 mars 1997 instituant le médiateur de la République.

-Loi n° 2012-005 du 23 janvier 2012 portant modification de la loi 93-008 du 11 février 1993 déterminant les contributions de la libre Administration des Collectivités Territoriales

-Loi N°02-052 du 22 juillet relative aux archives

-Loi N° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire

-Loi n°2011-036 du 15 juillet 2011, Relative aux Ressources Fiscales des Communes, des Cercles et des Régions

-Loi n°2011-020 du 19 mai 2011 portant création de la Direction de la coopération internationale

-Loi n° 04-038 du 5 août 2004 relative aux associations

-Loi n° 04-033 du 27 juillet 2004 portant modification de la Loi n° 95-22 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales

--Lois et décrets de la décentralisation du Mali, 5^{ème} éd., nov. 2003

- Loi n° 00-042 du 7 juillet 2000 portant création de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales.
- Loi n°00-044 du 07/07/2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions
- Loi N°00- 042 du juillet 2000 portant création de l'ANICT
- Loi n° 99-035 portant création de cercles et de régions du 10 août 1999
- Loi n°99-035 du 10 Août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions
- Loi n° 99-035 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions.
- Loi n° 99-035 du 10 août 1999 portant création des collectivités territoriales de cercles et de régions.
- Loi n°99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, J.O.R.F. du 21 mai 1999
- Loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions
- Loi n°98-010 du 15/06/1998 et modifiée par la Loi n°98-066 du 30/12/1998
- Loi n° 97-008 du 14 janvier 1997 portant loi électoral
- La loi n° 96-059 portant création de communes du 4 novembre 1996
- Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes en République du Mali.
- Loi n° 96-059 du 4 novembre 1996 portant création des communes en République du Mali.
- Loi 96-051 du 16 octobre 1996 déterminant les ressources fiscales des communes à l'exception des communes du district de Bamako
- Loi n°96-050 du 16/10/1996 portant principe de constitution et gestion du domaine des collectivités territoriales
- Loi n°96-058 du 16/10/1996 déterminant les ressources fiscales du district de Bamako et des communes qui le composent
- Loi n° 95-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du District de Bamako
- Loi n°95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, modifiée par
- Loi n° 95-034 du 12 avril 1995 modifiée, portant code des collectivités territoriales
- La loi N°95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.
- La loi n° 95-115, du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

- Loi n° 94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics
- Loi n° 93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales en République du Mali
- Loi n°83-1131 du 23 février 1983, JO 27 décembre 1983 et son décret de publication n°84-432 du 14 mai 1984, JO du 4 juin 1984 (France)
- L'ordonnance N°77-45/CMLN du 12 juillet 1977 déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales
- Loi n°60-5/AL-R.S du 7 juin 1960 portant organisation territoriale de République
- Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Cameroun et à Madagascar
- Loi 96-025 portant statut particulier du District de Bamako du 21 février 1996

Décrets

- Décret n°15-0848/P-RM du 22 décembre 2015 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales.
- Décret n° 2012-320/PRES/PM/MATS/MEF/MAECCR, portant création, composition, attribution et fonctionnement de la CO.NA.COD.
- Décret n° 01-555/ P-RM du 2001 novembre portant modification du décret n° 95-210 du 30 mai 1995 Déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales.
- Décret n°2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000 portant création de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée (CO.NA.COD)
- Décret n° 95-268/ P-RM du 15 juin 1995 portant création des comités régionaux et locaux de planification du développement.
- Décret n° 06- 436/ P-RM du 16 octobre 2006 déterminant les modalités de la coopération entre les collectivités territoriales en République du Mali
- Décret n° 05-223/P-RM du 11 mai 2005 fixant les modalités d'intervention, de contrôle et de sanction des associations signataires d'accord-cadre avec l'Etat.
- Décret n°03-582/P-RM du 30 décembre 2003 portant répartition des actes d'administration et des actes de gestion du personnel des collectivités territoriales,

- Le décret N°02-315/P-RM du 04 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine
- Décret n°96-1119 du 27 décembre 1996 fixant les montants des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation.
- Décret n° 96-084/ P-RM du 20 mars 1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.
- Décret n°96-119/R-RM du 20/03/1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'Etat au niveau du district de Bamako.
- Décret n° 95-210/ P-RM du 30 mai 1995 Déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales.
- Décret 93-01/PM-RM du 6 janvier 1993 abrogé par le décret n° 94-051/PM-RM du 26 janvier 1994 portant création de la mission de décentralisation (MDD)
- Décrets des 13 décembre 1891, 15 mai 1972, 17 avril et 4 décembre 1920
- Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, J.O.R.F. du 26 janvier 1956, p. 965
- Décret du 26 novembre 1947.
- Décret n° 43/DI.
- Le décret N° 02-313/PG-RM fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation
- Le décret N° 02-314/PG-RM fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière de santé
- Décret n° 97-040/PM-RM portant création de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI).

Arrêtés

Arrêté n°08- 268/ MATCL-SG du 4 février 2008 fixant les modalités de création, de fusion et de suppression des villages, fractions et quartiers

Arrêté n° 08-269 MATCL-SG du 4 février 2008 fixant les modalités de nomination des chefs de villages, de fractions et de quartiers.

Arrêté n° 00 1383/MEF-SG du 11 mai 2000 fixant les dispositions particulières relatives à la passation des marchés publics des collectivités territoriales

Décisions

- Décision N°0004/DNCT du 16 NOV 2000, Fixant les dispositions particulières applicables à la passation et à l'exécution des marchés publics d'un montant inférieur à 10 millions F CFA
- Décision 2000-442 DC du 28 décembre 2000 relative à la loi de finances de 2001.

France

Constitution du 4 octobre 1958

Lois

- Loi du 1er juillet 1901, J.O.R.F. 2 juillet 1901.
- Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, J.O. du 16 juillet 1982, p.2273.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. J.O. du 9 janvier 1983.
- Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983, autorisant l'approbation de la convention cadre de Madrid, J.O., 27 décembre 1983.
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la république, J.O. du 8 février 1992.
- Loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, J.O. du 16 juillet 1992.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, J.O. du 5 février 1995.
- Loi n°99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, J.O.R.F. du 21 mai 1999.
- Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local J.O n° 177 du 2 août 2003.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O n° 190 du 17 août 2004.
- Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, J.O n° 175 du 30 juillet 2004.

-Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, J.O n°34 du 10 février 2005.

Loi du 02 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités et de leurs groupements, J.O n°31 du 6 février 2007.

-Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995.

Circulaire

-Circulaire Interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée sur la coopération décentralisée Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Ministère des affaires étrangères.

SENEGAL

-Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001.

Lois

-Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales.

-Loi 96-07 du 22 Mars 1996 déterminant les domaines de compétences transférés aux Régions, aux Communes et aux Communautés rurales.

Burkina Faso

Constitution du 02 juin 1999

Loi n°55-2004/AN du 21 décembre 2004

Maroc

Constitution du 1^{er} juillet 2011

Loi n°47-96 relative à l'organisation promulgué par le Dahir n°1-97-84 du 23 Kaada du 2 Avril 1997.

VI-JURISPRUDENCES

1. Jurisprudences maliennes

Arrêt de la cour constitutionnelle du Mali

Arrêt n°2016-05 /CC du 05 mai 2016, portant la mise en place des autorités transitoires dans les collectivités territoriales

Arrêt de la section administrative du Mali

-Arrêt 2016, section administrative, relatif à l'affaire Société « Body Distribution SARL » contre le ministère de la santé, dans lequel le juge a débouté le requérant.

-Arrêt, 2016, section administrative, relatif aux affaires Kona Zoé frères contre le ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale.

2. Jurisprudences françaises

Arrêts du Conseil d'ETAT en France

CE ,28 juil 1995, affaire dite Villeneuve d'Ascq

CE, section, 3 mars 1989, société des autoroutes de la région Rhone-Alpes

CE, sec , 18 Avril 1986, Société les mines de potasse d'Alsace

-CE, Arrêt Tégos » du 19 novembre 1999, n° 183648

-CE, 8 mai 1968 Epoux Fourny : Rec. CE 1968, p. 289

-CE, Habib Bechara 11 janv. 1952. Rec. CE 1952, p. 30.

CE, 29 jan 1909, compagnie des messageries maritimes

Arrêts cour administrative d'appel en France

-CAA de Versailles, 2ème chambre, 2015

-CAA Bordeaux 30 oct. 2007, *Département des Deux-Sèvres c/ M. Charbonneau*

-CAA Douai 13 mai 2004, *M. Eric Delcroix*, n° 02DA00929

-CAA Marseille 7 déc. 1999, *Commune d'Istres*, n° 98MA00236

Jugements du tribunal administratif français

-TA Poitiers 18 nov. 2004, *M. Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres*, AJDA 2005. 486

- TA Cergy-Pontoise 21 oct. 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0203571
TA de Versailles, décem 1990, l'intercommunal de la ValléeOrge

Tribunal des conflits

TC, 17 mai 2010, affaire INSERM.

TC., 21 mars 1983, UAP, AJDA 1983, p. 356, concl. D. Labetoulle

VII-INSTRUCTIONS ET LETTRES

1. Instructions

-Instruction n° 1972/ MATCL-SG relative à l’instruction sur l’exercice de la tutelle du 04 septembre 2003

-Instruction interministérielle N°0023 du 31 octobre 2005 portant modalités de gestion financière des ressources du FICT.

-Instruction n° 00379/ MATCL-SG du 28 janvier 2008 relative à la dévolution du patrimoine CCC et CSR

-Instruction n° 00788/ MATCL-SG du 5 mars 2008 relative à la désignation des membres des conseils de villages, de fractions et de quartiers.

-Instruction n° 00951 du 25 mars 2008 relative au suivi et à la capitalisation des actions de la coopération des collectivités territoriales,

- Instruction n° 88-003 / P-RM du 21 novembre 2008 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de ressources de l’Etat aux collectivités territoriales.

2-Lettre

Lettre n° 245/MATCL-SG du 31 janvier 2006, du Ministre de l’Administration Territoriale et des Collectivités Locales.

VIII - GUIDES INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

- Guide sur la coopération entre les collectivités territoriales, février 2016
- Guide de la coopération décentralisée, Échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, Ministère des Affaires Etrangères, La documentation française, novembre 2000.
- Guide sur la coopération entre les Collectivités territoriales, 2016.
- La Coopération décentralisée dans pays ACP : orientations de la coopération française (textes réglementaires, procédures de cofinancement), Ministère de la Coopération, Paris, 1996.
- Annuaire français des relations internationales, 2002.
- Les Communes et l'Europe, Guide pratique des jumelages, Offices des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.
- Guide pratique de gestion des archives des collectivités territoriales, 2^{ème} éd. Ministère de l'Administration et des collectivités locales (MATCL), 2009
 - Evaluation Franco-Burkinabè sur la coopération décentralisée, Ministère des affaires étrangères (France) 2008.

IX -RAPPORTS ET COMMUNICATIONS

1. Rapports

- Rapport Annuel 2005 du Médiateur de la République, P. 12
- Direction Nationale des Collectivités Territoriales, Communication à l’occasion de la revue développement institutionnel –décentralisation, mai 2010.
- Ministère de la sante du mali-programme décennal pour le secteur de la sante, « La mise en œuvre du Plan Décennal de -Développement Sanitaire et Social » (PDDSS) 1998 – 2007.
- Ministère des Maliens de l’Extérieur et de l’Intégration Africaine, Feuille de Route pour l’élaboration de la Politique Nationale de Migration, février 2011, p.6.
- Rapport, 2008-2010 de la politique de coopération internationale
- Rapport, CE 1993, Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, EDCE, Doc. fr. 1993.
- Rapport, d’informations n°74 (2007-2008) de M. Jean Puech, fait au monde l’observatoire de la décentralisation en Novembre 2007.
- Rapport, de l’atelier sous régional de Bamako sur la déclaration de Paris du 27-29 mars 2006
- Rapport, de la Banque mondiale, Goovernance and development, 1992 et Governance. The World Bank perspective, en terme de bonne gouvernance1994.
- Rapport, de la DGCT, l’AMM sur la problématique de la fonction publique territoriale au Mali (2009).
- Rapport, Fonds d’étude des Nations Unies : Capitalisation des expériences d’appui au développement local en Afrique de l’Ouest et intégration des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : Etude de cas portant sur les Projets d’Appui aux Communes Rurales de Mopti et de Tombouctou au Mali, 2005.
- Rapport, Gérard Logié et Abdoulaye Kara, Projet d’appui au développement local de la région de Tombouctou. Mission d’appui à la mise en place et au

démarrage des activités de l'institution intercommunale des lacs Tanda et Kabara, Rapport final, avril 2007.

- Rapport, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Etude bilan perspectives de la Décentralisation, mars 2011.
- Rapport, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, étude sur la mobilisation des ressources des collectivités territoriales, 2011.
- Rapport, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, Direction Nationale des Collectivités Territoriales, Etat d'avancement en 2007 de la mise en œuvre de la décentralisation, janvier 2008
- Rapport, n° 2008-05-0001 sur les orientations stratégiques du 28 janvier 2008
- Rapport, sur l'enquête OCDE réalisée en août 2006 par le Gouvernement et 13 PTF sur les 5 axes et les 12 indicateurs de la déclaration de Paris.

2. Communications

- COULIBALY. (B), « La réorganisation en lien avec l'approfondissement de la régionalisation », Communication des états généraux de la décentralisation des 21, 22 et 23 octobre 2013 à Bamako
- DEMBELE(Djibonding), la tutelle sur les collectivités territoriales, manuel pratique de l'administrateur territorial et communal, 1999, 127p,
- DIARRA. Robert, « Le financement des Collectivités Territoriales en lien avec l'augmentation de la part des ressources publiques passant par les Collectivités Territoriales », Communication sur les états généraux de la décentralisation du 21, 22, 23 octobre 2013.
- FONGEM, « Contribution à la 8^{ème} édition de la journée nationale des communes du mali, présentation des conclusions de l'étude du fongem sur l'efficacité de l'aide budgétaire au mali » Communication JNC 16/12/2007.
- KONE (Youssouf Segal) : L'exercice de la tutelle. La situation actuelle in actes du séminaire atelier de réflexion des Secrétaires Généraux de Commune, CEPAG Bamako 28-31 octobre 1986, p.5.

- MOURJI. (AMAL), Communication, sur « les modes alternatifs de règlement des conflits, un procédé séduisant, mais d'une efficacité incertaine », Colloque international, Alger 6et 7mai 2014, p.57
- SYNAYOKO. (Moriba,) « Rôle et prérogatives du représentant de l'Etat », Communications sur les états généraux de la décentralisation, Bamako les 21, 22, 23 octobre 2013.
- TRAORE. D, Rapport provisoire, Etude sur l'impact de la coopération décentralisée sur le développement des collectivités territoriales au Mali,PROMAN-ARP-CENAFOD, avril 2010, p. 23.

X - AUTRES DOCUMENTS

- Accord de paix et de réconciliation issue du processus d'Alger, signé en 2015 entre la République du Mali et la coordination des mouvements de l'Azawad et la plateforme.
- Les Etats généraux de la décentralisation au Mali, édition officielle, 2017, 241p.
- « Guide méthodologique de la coopération décentralisée », F3E, juin 2008.
- BANQUE MONDIALE, Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté en République du Mali, CSLP 2002-2006.
- BANQUE MONDIALE, Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté en République du Mali » CSLP, Mali 2012.
- BANQUE MONDIALE, Cadre Stratégique pour la Croissance et de Réduction de la Pauvreté – CSCRP 2012-2017/Mali.
- CITES UNIES, Etude dossier pays Mali, mars 2009,
- CITES UNIES-CELLULE D'ANIMATION DU GROUPE-PAYS BURKINA FASO, « La coopération décentralisée franco-burkinabé : vers une coopération de territoire à territoire, rencontre régionale sur la coopération décentralisée », Ouagadougou, le 30 octobre 2000.
- CNCD, Vade-mecum Coopération décentralisée et intercommunalité, MAEE (France) 2005.
- CONSEIL D'ETUDE, « Le contrat, mode d'action publique et de production de normes » : Doc. Fr., EDCE 2008, n° 59.
- CONSEIL D'ETAT, « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », Doc. fr., 2006.
- ETUDE FRANÇAISE AU MALI, « Document Cadre Partenariat Etude-Mali », DCP (2006-2010).
- LA GAZETTE DES COMMUNES du 17 novembre 1997.
- DGCID, « Coopération décentralisée et développement urbain, l'intervention des collectivités territoriales », MAEE (France), 2008.
- MAEE, « Document-Cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire », France, janvier 2004.

- Notes et études documentaires n° 4803, Droit international et droit français, 1986, p. 109.
- Revue Africaine des Finances Locales (RAFL), Biannuel n°10, juin 2007
- SNV et CEDELO, la décentralisation au Mali : Du discours à la pratique, Kit developmentpolicy and practice, série décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 358, mai 2004.
- SNV-Mali, Note sur 10 ans de décentralisation au Mali, La parole aux acteurs, Workingpaper, Bamako, avril 2010.
- Synthèse des travaux sur les états généraux de la décentralisation des 21, 22 et 23 octobre 2013 à CICB Bamako.
- UEMOA, « Programme Indicatif Régional de Développement Urbain » (PIRDU), mars 2009.
- UEMOA, Acte additionnel n° 06/2013/cceg/uemoa du 24 octobre 2013 portant institution de la politique commune de développement culturel au sein de l'union économique et monétaire ouest africaine (Uemoa).
- UEMOA-CONSEIL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, Rapport régional sur la décentralisation et la démocratie locale dans les pays de l'espace UEMOA, CGLUA, avril 2011
- UEMOA, Acte Additionnel n°02/CCEG/UEMOA/2011 du 30 mai 2011 de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements.
- UEMOA, Composante n°3 Décentralisation et Développement local du PIRDU, mars 2009.
- UNESCO, « les droits culturels : projet de déclaration », Editions Unesco, Editions Universitaires, 1999.

XI – LES SITES ET BASES DE DONNEES

- www.ambafrance-ml.org
- www.cites-unies-france.org
- www.cites-unies-france.org.
- www.coopdec-mali.org
- [www.coopérationdecentralisee.ml](http://www.cooperationdecentralisee.ml)
- www.culture.gouv.fr/culture/regions/role.htm
- www.diplomatie.gouv.fr/cncd
- www.espaces-transfrontaliers.org
- www.idefie.org
- www.koulouba.pr.ml
- www.legifrance.fr
- www.lexisnexis.fr
- www.lextenso.com
- www.malipresse.net
- www.matcd.gouv.sn
- www.matcl.gov.ml
- www.ml.undp.org
- www.pdm-net.org
- www.rfi.fr
- www.sgg-mali.ml
- www.uael.sn
- www.wikipedia.fr

XII- Annexe

ANNEXE 1 : Les circonscriptions administratives et les administrations locales du Mali

Tableau1 : Architecture nationale du territoire malien

Découpage territorial		Collectivité locale	Circonscriptions administratives	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe déconcentré/de tutelle
Dénomination	Nombre					
Région	8	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional	Gouverneur de région
Cercle	49	Oui	Oui	Conseil du cercle	Président du conseil de cercle	Préfet
District de Bamako	01	Oui	Oui	Conseil de district	Maire de district	Ministre des collectivités locales
Commune	704	Oui	Non	Conseil communal	Maire	Sous-préfet
Commune urbaine	20	Oui	Non	Conseil communal	Maire	Sous-préfet
Commune rurale	684	Oui	Non	Conseil communal	Maire	Sous-préfet
Village/ Fraction	5500	Non	Oui	Conseil de village	Chef de village	Maire
Quartiers		Non	Oui	Conseil de quartier	Chef de quartier	Maire

(Source : www.pdm-net.org) 42 Carte interactive permettant d'avoir accès aux noms des communes dans un cercle en ligne sur le site du MATCL : www.matcl.gov.ml

Tableau 2: Cercles de la région de Kayes

Région de kayes	
Cercle de kayes	29 communes
Cercle de Bafoulabe	13 communes
Cercle de Diema	15 communes
Cercle de Kenieba	12 communes
Cercle de kita	33 communes
Cercle de Nioro	16 communes
Cercle de Yelimane	12 communes

Tableau 3 : Cercles de la région de Koulikoro

Région de Koulikoro	
Cercle de Koulikoro	9 communes
Cercle de Banamba	9 communes
Cercle de Dioila	23 communes
Cercle de kangaba	9 communes
Cercle de Kati	37 communes
Cercle de kolokani	10 communes
Cercle de Nara	11 communes

Tableau 4 : Cercles de la région de Sikasso

Région de Sikasso	
Cercle de Sikasso	36 communes
cercle de Bougouni	26 communes
cercle de kadiolo	9 communes
cercle de kolondieba	12 communes
cercle de Koutiala	36 communes
cercle de Yanfolila	12 communes
cercle de Yorosso	9 communes

Tableau 8 : cercles de la région de Kidal

Région de Kidal	
cercle de Kidal	3 communes
cercle de Abeibara	3 communes
cercle de Tessalit	3 communes
cercle de Tin- Essako	2 communes

Tableau 5 : Cercles de la région de Ségou

cercle de Ségou	29 communes
cercle de Baraoueli	11 communes
cercle de Bla	17 communes
cercle de Macina	11 communes
cercle de Niono	12 communes
cercle de san	25 communes
cercle de Tominian	12 communes

Tableau 6 : Cercles de la région de Mopti

Région de Mopti	
cercle de Mopti	15 communes
cercle de Bandiagara	21 communes
cercle de Bankass	12 communes
cercle de Djenne	12 communes
cercle de Douentza	15 communes
cercle de Koro	16 communes
cercle de Tenenkou	10 communes
cercle de Youvarou	7 communes

Tableau 7 : Cercles de la région de Tombouctou

Région de Tombouctou	
cercle de Tombouctou	6 communes
cercle de Dire	13 communes
cercle Goundam	16 communes
cercle de Gourma- Rharous	9 communes
cercle de Niafunke	8 communes

Tableau 9 : cercles de la région de Gao

Région de Gao	
cercle de Gao	7 communes
cercle d'Ansongo	7 communes
cercle de Bourem	5 communes

Tableau 10 : Cercle de la région de Ménaka

Cercle de Ménaka	5 Communes
------------------	------------

Tableau 11 : Cercle de Taoudéni

Cercle de Taoudéni	1 commune
--------------------	-----------

ANNEXE 2: Les accords ACP/UE**Tableau 1: Conventions ACP/ UE**

Date	Convention
20 juillet 1963	Première convention de Yaoundé (Cameroun) conclue pour une durée de cinq ans, du 1 ^{er} juin 1964 au 1 ^{er} juin 1969, entre la communauté et dix –sept Etat africains et Madagascar. Celle –ci prévoyait une aide financière et commerciale aux anciennes colonies africaines
29 juillet 1969	Deuxième convention de Yaoundé (1 ^{er} janvier 1971 au 31 janvier 1975)
28 février 1975	La convention de Lomé conclue avec 46 Etats ACP (Afrique, caraïbes, pacifique) remplace la convention de Yaoundé. Cette convention ainsi que celles qui suivront mettent l'accent sur le développement industriel et rural, la sécurité alimentaire et l'environnement ainsi que sur le développement des droits de l'Homme
31 octobre 1979	La convention de Lomé Ili conclue avec 66 Etats ACP met l'accent sur un développement basé sur l'autosuffisance, et la sécurité alimentaire

8 décembre 1984	La convention de Lomé II conclue avec 66 Etats ACP met l'accent sur un développement basé sur l'autosuffisance, et la sécurité alimentaire
15 décembre 1989	La convention de Lomé IV conclue avec 69 Etats ACP s'étend pour la première fois sur une période décennale, avec une révision à mi-parcours le 4 novembre 1995 à l'île Maurice (convention de Lomé IVbis)
23 juin 2000	Signature de l'Accord de Cotonou entre les 15 pays de l'Union européenne et 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'Océan Pacifique, pour une durée de 20 ans. Les objectifs principaux de l'accord sont la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, tout en respectant les objectifs du développement durable. L'accord est révisé en 2005

**ANNEXE 3 : LISTE DE QUELQUES COLLECTIVITES
TERRITORIALES ETRANGERES EN PARTENARIAT AVEC LES
COLLECTIVITES TERRITORIALES MALIENNES**

Tableaux 1: Région de Kayes

France	Mali
Beauvais/ Oise	Yérééré
Boissy-sous-st-yon/ Essonne	Lani Tounka
Boussy –st – Antoine/ Essonne	Dieoura
Brou- sur-chanteraient/seine et Marne	Tambakara
Bures-sur-Yvette/Essonne	Korera Kore
Cachan / Val-de-Marne	Diakon
Chilly-Mazarin/Essonne	Diéma
Dole/ jura	Kasseno
Dourdan / Essonne	Troungoumbé
Draveil/ Essonne	Sandaré
Faches-Thumesnil/Nord	Tinkaré
Faucon/Vaucluse	Kamatingué
Four queux/Yvelines	Senko
Givors/ Rhône	Gavinane
Ivry-sur-Seine/Val-de-Marne	Commune rurale de Dianguirdé
La Mézières / Ille-et –Vilaine	Toukoto
La verrière/Yvelines	Diabigué
Lambersart/Nord	Mahina
Lesquin / Nord	Bafoulabe
Lezennes / Nord	Ouassala
Limours/Essonne	Fegui et Nioro du sahel
Marolles en Hurepoix / Essonne	Lakamane
Marly-le-Roi / Yvelines	Kita
Maubeuge / Nord	Liberté Dembaya
Meru /Oise	Kabou
Montreuil / seine – saint –Denis	Cercle de Yelimane
Paris / Ile –de – France	Cercle de Yelimané

Roncq /Nord	Sélinkégnny
SAN d'Evry / Essonne	Kayes
Saint – Denis / Seine –Saint – Denis	Arrondissement d'Aourou
Saint-Leu-la-Forêt/ val d'Oise	Sanartara
Saint – Martin – de – Crau/Bouches – du – Rhône	Nafadié
Essonne sahel / Essonne	Diéma/ Nioro
Conseil général Hauts-de-Seine	Région de Kayes
Conseil régional Ile-de-France	Région de Kayes
Conseil régional Nord- pas- de- calais	Région de Kayes

Tableau 2: Région de Koulikoro

France	Mali
Amboise /Indre-et-Loire	Fana
Gentilly-val – de – Marne	Kolobo
Hennebont /Morbihan	Niamana – Mourdiah
Pontivy /Morbihan	Ouelessebougou
Puteaux /Hauts –de – seine	Kati
Quetigny / Cote d'Or	Koulikoro
Quimperlé / Finistère	Nara (commune)
Roissy – en –Brie / seine et Marne	Mourdiah
Saint –jean – de – la – Ruelle / Loiret	Niantjila
Saint- Martin – le – vinoux / Isère	Moribabougou
Saint – Maure – de – Touraine / Indre –et – Loire	Mandé (commune rurale)
Saint – Sébastien – sur – Loire / Loire – Atlantique	Kati
Thionville / Moselle	Kenieba Konko
Viroflay / Yvelines	Kolokani (cercle)
Vitry – sur- seine / val – de –Marne	Tombola
Yerres / Essonne	Simbi

Tableau 3: Région de Sikasso

France	Mali
Alençon /Orne	Koutiala
Arpajon – sur – cere / cantal	Bougouni
Auchel / pas – de – calais	Garalo
Aurillac / cantal	Bougouni
Brive – la –Gaillarde / isère	Sikasso
La Rochette pontcharra / isère	Dembella
Conseil général Haut- Rhin	Cercle de Yanfolila
Conseil général Yvelines	Kadiolo

Tableau 4: Région de Ségou

France	Mali
Angouleme /Charente	Ségou
Bagnolet/seine – saint – Denis	Massala
Braine / Aisne	Mandiaquy
Chaumont / Cher	San
La Flèche / Sarthe	Markala
Langres / Haute- Marne	San
Mèze / Hérault	Boni
Montady / Hérault	Baramandougou
Conseil général Haute – Marne	San

Tableau 5: Région de Mopti

France	Mali
Allonnes /Eure – et –Loire	Sangha
Bron / Rhône	Diafarabé
Cheny /Yonne	Sangha
La Fouillouse / Hautes – Alpes	Sio
La Talaudière / Loire	Somadougou
Maurepas / Yvelines	Mopti
Mulhouse / Haut – Rhin	Commune rurale de sofara – Fakala

Pont – sur – Yonne / Yonne	Sangha
Rennes / Ille – et – vilaine	Cercle de Bandiagara
Saint Quentin en Yvelines / Yvelines	Mopti
Vitré / Ille – et – Vilaine	Djenne

Tableau 6: Région de Tombouctou

France	Mali
Chatillon – sur – chalaronne – Ain	Goundan
Neuvy Grandchamp / saone- et- Loire	Tin Abaw
Saintes / poitou- charentes	Tombouctou
saint – Michel sur Orge / Essonne	Ber
saint – sébastien sur Loire / Loire – Atlatique	Arabebe
Conseil général Allier	cercle de Niafunke
Conseil régional – Alpes	Région de Tombouctou

Tableau 7: Région de Gao

France	Mali
C.U Grand Nancy / Meurthe et Moselle	Anderamboukane (Conseil Communal)
Gérardmer / Vosges	Tidarmene
La Bresse / Vosges	Menaka
Longjumeau / Essonne	Bamba
Mauguio / Hérault	Djebock
Nilvange / Moselle	Ansongo
Saint Agnan / Yonne	Anouzegren
Thionville / Moselle	Gao

Tableau 8: Région de Kidal

France	Mali
Conseil général	Kidal (Région)
Fédération France cercle de Ménaka	Ménaka (Cercle)

Tableau 9: District de Bamako

France	Mali
Aix –en – Provence /Bouches – du – Rhône	Bamako commune V
Angers / Maine et Loire	Bamako
Achères / Yvelines	Bamako
Bordeaux / Gironde	Bamako
Gand Lyon / Rhône	Bamako
Marseille / Bouches – du – Rhône	Bamako

Burkina-Faso	Mali
Ouagadougou	Bamako

Sénégal	Mali
Dakar	Bamako

Guinée Conakry	<u>Mali</u>
Conakry	Bamako

Maroc	<u>Mali</u>
Rabat	Bamako

ANNEXE 4 : LE GUIDE D'ENTRETIEN

- 1- Le transfert des compétences et des ressources,
- 2- Les procédures de passations des marchés publicsdes collectivités territoriales,
- 3-La problématique du maintien de la tutelle,
- 4-La maîtrise d'ouvrage.
- 5-La réciprocité dans les relations de coopération décentralisée.

ANNEXE 6 : INDICATION SUR LES ELECTIONS AU MALI

I - La commune

Dans chaque commune est institué un conseil communal composé de membres élus par les citoyens résidant dans la commune (art. 5 CCT-M). Le conseil communal se compose comme suit :

Nombre d'habitants	Membres du conseil
Moins de 10.000	11
10.001 à 20.000	17
20.001 à 40.000	23
40.001 à 70.000	29
70.001 à 100.000.....	33
100.001 à 150.000	37
150.001 à 200.000	41
Plus de 200.000.....	45

2- Le cercle

L'organe délibérant du cercle est le conseil de cercle. Comme pour la commune, sa composition est régie par l'art 79 CCT-M. Le Conseil de Cercle se compose comme suit :

Cercles	Nombre de conseillers
Cercles d'au plus de 100.000habitants	27
Cercle de 100 001 à 200 000 habitants	33
Cercle de 200 001 à 300 000habitants	37
Cercle de plus de 300 000 habitants	41

3- La région

Dans chaque région est instituée une Assemblée régionale composée de membres élus en leur sein au scrutin secret par les conseils des cercles de la région. Elle est régie par l'article 146 du Code des collectivités territoriales.

Le Conseil régional se compose comme suit :

Régions	Nombre de conseillers
Régions d'au plus 200 000 habitants	33
Régions de 200 001 à 500 000 habitants	37
Régions de 500 001 à 1 000 000 habitants	41
Régions de plus de 1 000 000 habitants	45

4-Le District de Bamako

Il est divisé en communes. Le District et ses Communes sont régis par les dispositions du Code des collectivités territoriales, sauf dispositions particulières de la présente loi. Le nombre de membres à élire est fixé par arrêté du ministre chargé d l'administration territoriale.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	IV
RÉSUMÉ.....	VI
ABSTRACT	VII
LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	VIII
SOMMAIRE	X
INTRODUCTION GENERALE	1
Chapitre préliminaire : De l'identification des conventions de coopération des collectivites territoriales	15
Section 1 : Une utile clarification de la coopération décentralisée et des notions voisines	16
Paragraphe 1 : Un risque de cloisonnement entre la coopération décentralisée, les coopérations gouvernementale et non gouvernementale	17
A- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération gouvernementale au Mali	17
B- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération non gouvernementale au Mali	19
Paragraphe 2 : Des rapports entre la coopération décentralisée et les coopérations transfrontière et interrégionale	21
A- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération transfrontière	21
B- Des rapports entre la coopération décentralisée et la coopération interrégionale	22
Section 2 : De la typologie des formes de coopération des collectivités territoriales maliennes	23
Paragraphe 1 : Des fondements de la coopération inter collectivités maliennes.....	23
A- Des fondements juridiques la coopération inter collectivités au Mali	24
B- Des fondements sociologiques de la coopération inter collectivités au Mali	25
Paragraphe 2 : De la coopération entre les collectivités territoriales maliennes et leurs homologues d'autres Etats	26
A- De la coopération transfrontalière.....	26
B- De la coopération décentralisée.....	28
Conclusion du chapitre préliminaire :	33
PREMIÈRE PARTIE : DE L'ÉLABORATION DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE	34
Titre 1: Des fondements juridiques des parties aux accords de coopération decentralisée	36
Chapitre 1: Des tentatives d'encadrement juridique de la coopération decentralisée.	38

Section 1 : Une tentative d'autorisation par le droit interne	38
Paragraphe 1 : L'action extérieure des acteurs infra-étatiques maliens : un cadre normatif minoré.....	38
A- Une reconnaissance subsidiaire par le droit positif malien	39
1. Cadre constitutionnel	39
2. Cadre législatif.....	43
B- Une reconnaissance institutionnelle de la coopération décentralisée.....	47
1. Des structures centrales	47
2. Des structures décentralisées	52
Paragraphe 2 : De l'action extérieure des partenaires principaux : un cadre normatif progressivement amélioré.....	53
A- Des bases fondamentalement textuelles	54
1. Cas de la France.....	54
2. Cas des pays africains	60
B- Une base partiellement prétorienne	63
1. Conseil Constitutionnel français.....	63
2. Conseil d'Etat	67
Section 2 : Une tentative d'autorisation par le droit international	69
Paragraphe 1: De l'encadrement juridique de la coopération décentralisée par les organisations internationales.	70
A- Du caractère incitatif de l'organisation des Nations Unies et l'Union africaine	70
1. De l'intervention de l'Organisation des Nations Unies.....	70
2. De l'intervention de l'Union africaine.....	72
B- Des bases juridiques relatives à l'accord UE-ACP	73
1. Des accords de Lomé.....	73
2. Accord de Cotonou.....	77
Paragraphe 2 : Au regard du droit régional sur la coopération décentralisée.....	79
A- Une reconnaissance par le droit communautaire édicté par des structures régionales.....	79
1. Des directives édictées par des structures régionales africaines.....	80
2. Des instruments juridiques européens sur la coopération transfrontalière	83
B- Au regard des dispositifs juridiques particuliers de certains partenaires des acteurs infra-étatiques maliens sur la coopération transfrontalière	90
1. Des dispositifs particuliers des Etats européens sur la coopération transfrontalière	90
2. Des dispositifs particuliers entre la France et certains partenaires africains ..	95
Conclusion du Chapitre 1 :	97
Chapitre 2 : Des lignes directrices de la coopération décentralisée	99
Section 1 : Des principes directeurs reconnus par le droit administratif local	99
Paragraphe 1 : Des principes considérés comme élément déclencheur de la coopération décentralisée	100
A- Du principe de l'attribution des compétences	100
B- Du principe de subsidiarité.....	102

Paragraphe 2 : Du principe de réciprocité comme colonne vertébrale de la coopération décentralisée	108
A- De l'idée cardinale du principe de réciprocité.....	109
B- Une difficile réciprocité entre les collectivités territoriales maliennes et celles de l'étranger.....	112
Section 2 : Des domaines d'intervention de la coopération décentralisée	114
Paragraphe 1 : De l'intervention des acteurs infra-étatiques dans les domaines partiellement lucratifs.....	115
A- De la coopération en matière de santé, d'éducation et d'environnemental.....	115
B- De la coopération en matière d'urbanisme et d'institutionnel	119
Paragraphe 2 : De l'intervention des acteurs infra –étatiques dans les domaines potentiellement lucratifs	120
A- De la coopération en matière économique	120
B- De la coopération en matière Culturelle.....	121
Conclusion du Chapitre 2 :	123
Conclusion du Titre 1 :	123
Titre 2 : De la classification des conventions de coopération décentralisée	124
Chapitre 1: Des procédures de conclusion des accords de coopération	125
Section 1 : De la coopération internationale.....	125
Paragraphe 1 : Des acteurs intervenants dans la conclusion des accords de coopération internationale.....	125
A- De la phase de négociation.....	125
1. De la position des acteurs étatiques	126
2. De la position des acteurs infra-étatiques	130
B- Des autres étapes de finalisation	133
1. De l'authentification	134
2. De la ratification	135
Paragraphe 2 : A la recherche de la nature des accords de coopération internationale	136
A- De la distinction entre le traité et le contrat.....	137
B- De l'Arrangement administratif	140
Section 2 : Au niveau de la coopération décentralisée	142
Paragraphe 1 : De la phase informelle.....	143
A- De la phase de tractation	143
B- De la phase d'accord	144
Paragraphe 2 : De la phase formelle.....	145
A- De la Compétence internationale de l'autorité décentralisée	145
B- De l'analyse de certaines conventions signées entre le conseil du District de Bamako et ses partenaires étrangers	146
1. Des conventions entre le District de Bamako et la Commune d'Angers(France)	147
2. De la Convention entre le District de Bamako et la Commune de Grand Lyon (France).....	150

3. De la convention entre le District de Bamako et la commune de Strasbourg(France).....	152
Conclusion du Chapitre I :.....	153
Chapitre 2: Des accords de coopération décentralisée dans la hiérarchie des normes	154
Section I : De la place des conventions de coopération décentralisée dans l'ordre juridique interne	154
Paragraphe 1 : De la nature des conventions de coopération signée entre les acteurs infra-étatiques.....	154
A- De la nature administrative des conventions de coopération décentralisée	155
1. Du caractère juridique	155
2. Des critères déterminant son caractère administratif.....	156
B- De la nature internationale des conventions de coopération décentralisée	158
Paragraphe 2 : Des conditions de légalité des conventions de coopération décentralisée	159
A- De la suprématie du bloc de constitutionnalité sur les accords de coopération décentralisée	159
1. Du contenu du bloc de constitutionnalité	160
2. De la question du contrôle des conventions de coopération décentralisée au bloc de constitutionnalité	160
B- De la subordination des accords de coopération décentralisée à la légalité.....	162
1. Du contrôle des administrés	163
2. Du contrôle exercé par le représentant de l'Etat.....	164
Section 2 : De la place des conventions de coopération décentralisée dans l'ordre juridique international	166
Paragraphe 1 : De la primauté des accords internationaux sur les conventions de coopération décentralisée	166
A- Coopération décentralisée et respect des prérogatives de l'État.....	167
1. Des prérogatives de l'État.....	167
2. De la question de conformité aux engagements internationaux	168
B- Coopération décentralisée et entité non reconnue par l'acteur étatique.....	169
Paragraphe 2 : Coopération décentralisée et le respect des compétences des collectivités territoriales	170
A- Des limites de la libre administration en matière de coopération décentralisée	171
B- De la clause générale de compétence en matière de relations internationales .	172
Conclusion du Chapitre 2.....	174
Conclusion du titre 2 :	175
Conclusion de la première partie :.....	175
DEUXIÈME PARTIE : DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS DELA COOPÉRATION DECENTRALISÉE	177

Titre 1 : Du caractère insatisfaisant au niveau de l'exécution	178
Chapitre 1: De la place des acteurs en charge du développement de la coopération .	178
Section 1 : Du financement, vecteur de la promotion des prérogatives des acteurs	178
Paragraphe 1: De l'implication des acteurs principaux dans le processus de financement de la coopération décentralisée.....	179
A- Des interventions financières des acteurs infra-étatiques.....	180
1. Des modes de financement	180
2. Du manque de lisibilité des ressources financières	185
B- Des interventions financières de l'acteur étatique.....	187
1. De l'intervention financière des services techniques déconcentrés de l'Etat	187
2. Contrat plan comme mode de financement de la coopération décentralisée	190
Paragraphe 2 : De l'implication des acteurs subsidiaires dans la mise en œuvre	193
A- Des acteurs non étatiques	193
1. De l'intervention des organisations non gouvernementales	193
2. Du comité de jumelage	198
B- Des migrants dans le dispositif de la coopération décentralisée	199
Section 2 : De la soumission des conventions de coopération décentralisée au code des marchés publics maliens	202
Paragraphe 1 : Des procédures de passation des marchés publics	202
A- Des modes de passation des marchés publics des collectivités.....	203
B- De l'exécution des marchés publics des collectivités territoriales maliennes..	207
Paragraphe 2 : De l'intervention des instances de règlement des différends des marchés publics	209
A- Du recours devant le comité de règlement des différends.....	210
B- Du recours devant la section administrative de la cour suprême	212
Conclusion du Chapitre 1 :	214
Chapitre 2 : Des contraintes structurelles de la coopération décentralisée	216
Section 1 : Un fait imputable à l'acteur étatique	216
Paragraphe 1 : De la persistance du contrôle dans le code des collectivités territoriales maliennes.....	216
A- Du contrôle exercé sur les organes et sur les actes.....	217
1. Du contrôle sur les actes	218
2. Du Contrôle sur les organes.....	220
B- Du contrôle de la gestion de l'autorité décentralisée	222
Paragraphe 2 : Des imperfections du contrôle de tutelle.....	224
A- Une insuffisance liée aux autorités de contrôle.....	224
1. Une méconnaissance des textes de la décentralisation par les autorités chargées du contrôle.....	224
2. De l'inquiétude des sous-préfets au niveau de la commune.....	226
B- Une tutelle financière laxiste.....	228
1. Un contrôle mal exercé sur la gestion des collectivités territoriales	228
2. Un appui –conseil mal exercé.....	230
Section 2 : Un fait imputable aux acteurs infra-étatiques.....	230
Paragraphe 1 : Des contraintes financières	231

A- Des contraintes du financement de la coopération décentralisée liées au contrôle des actes financiers	231
B- Des contraintes liées à la mobilisation des finances locales	232
Paragraphe 2 : Le déficit de qualification des élus locaux	234
A- Du manque de ressources humaines qualifiées	234
B- Une maîtrise d'ouvrage exercée par l'acteur infra-étatique étranger	235
1. Un exercice conditionné par les moyens	236
2. Une maîtrise d'ouvrage déléguée	237
Conclusion du Chapitre 2 :	239
Conclusion du titre 1 :	239
Titre 2 : Du caractère imprecis au niveau du contentieux	241
Chapitre 1 : Des modes alternatifs de règlement des différends	244
Section 1 : Des modes amiables de règlement des différends.....	246
Paragraphe 1 : Du recours aux conciliateurs	246
A- De la conciliation par l'administration.....	247
1. De la conciliation facultative.....	247
2. De la conciliation préalable obligatoire.....	248
B- De la conciliation par le juge administratif	249
Paragraphe2: De la médiation comme mode de résolution des différends en matière de coopération décentralisée	251
A- De l'exercice de la médiation administrative	252
1. De la médiation par les personnes externes de la juridiction administrative	252
2. De la médiation judiciaire.....	253
B- Cas particulier du médiateur de la République du Mali.....	255
Section 2 : De l'arbitrage.....	258
Paragraphe 1 : De l'approche négative de l'arbitrage en droit public.....	259
A- Une prohibition confirmée par la thèse organique	260
1. Une prohibition régissant les personnes morales classiques de droit public	260
2. Une prohibition élargie aux établissements publics à caractère industriel et commercial.....	263
B- Une prohibition confirmée par la thèse matérielle	265
Paragraphe 2 : De l'approche positive de l'arbitrage en droit public.....	268
A- De la possibilité donnée aux acteurs infra-étatiques de recourir à l'arbitrage .	268
1. Une possibilité donnée par le cadre normatif	268
2. Un arbitrage imposé par l'internalisation du droit des contrats publics	271
B- Des effets de la sentence arbitrale des contrats administratifs	273
1. De l'exécution de la sentence arbitrale	273
2. Du contrôle de la sentence arbitrale par la juridiction administrative	275
Conclusion du Chapitre 1 :	277
Chapitre 2: Du règlement des differends par la justice étatique	279
Section 1 : De l'instance directe	279
Paragraphe 1 : Des critères maliens de l'immunité de juridiction et les contrats administratifs des acteurs infra-étatiques étrangers	280

A- Au regard du droit positif	280
B- De la remise en cause des critères d'immunités	284
Paragraphe 2 : De la compétence des juridictions maliennes pour connaître d'un contrat administratif à caractère international	287
A- De la compétence du juge administratif malien pour connaître d'un contrat administratif à caractère international	288
1. Des conditions tenant aux requérants	288
2. Des conditions tenant à l'acte signé par les acteurs infra-étatiques	293
B- De la compétence du juge judiciaire malien pour connaître d'un contrat administratif à caractère international	297
1. De la résolution des conflits de juridictions par le cadre normatif	298
2. Au niveau de la doctrine	300
Paragraphe 3 : De l'examen des hypothèses concernant le droit applicable aux accords de coopération décentralisée	303
A- De la prise en compte de la nature administrative	304
1. De la prise en compte des critères d'identification du contrat administratif	304
2. De la remise en cause de l'application du droit administratif	308
B- De la prise en compte de la nature internationale	310
Section 1 : De l'instance indirecte.....	314
Paragraphe 1 : De la reconnaissance des jugements rendus à l'étranger	314
A- Des conditions de régularité de la décision étrangère	315
B- Du caractère exécutoire de la décision émise par le juge étranger.....	318
Paragraphe 2 : Des immunités d'exécution des collectivités territoriales maliennes..	321
A- Du principe	322
B- Des exceptions.....	324
Conclusion du Chapitre 2.....	327
Conclusion du Titre 2.....	327
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	328
CONCLUSION GENERALE	330
BIBLIOGRAPHIE	335
TABLE DES MATIERES	386