

- ***Pourquoi la décentralisation ?***

Depuis une vingtaine d'années, la décentralisation est une approche de la gouvernance vers laquelle évoluent, à des degrés divers, pratiquement tous les états du monde. 50% de la population mondiale habite désormais en ville et l'Afrique compte à présent plusieurs dizaines de villes multimillionnaires qu'il ne peut plus être question de gérer de manière centralisée.

L'appartenance « au concert des nations » s'accompagne désormais d'une appartenance des cités à des organismes tels que la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, l'AIMF, Cités Unies, etc.

Un certain consensus universel semble vouloir se dégager sur la nécessité de promouvoir la gestion de proximité, garante d'une meilleure valorisation des territoires. Dans un contexte qui devient planétaire et où la coopération décentralisée se développe à grande vitesse, ne pas s'inscrire dans ce mouvement, c'est rester en marge d'une évolution de la société qui semble irréversible.

Prenant toute la mesure de cette évolution mondiale, le gouvernement Djiboutien s'est engagé, lui aussi, sur le chemin de la décentralisation, ainsi que l'atteste une déclaration du Président de la République de Djibouti, sur la mise en place effective de la décentralisation, facteur d'un fonctionnement efficace.

Dans cette déclaration, le Chef de l'Etat souligne les enjeux et les intérêts de la décentralisation.

- Enjeu politique : plus grande participation des populations dans la gestion de leurs propres affaires, allant dans le sens d'une plus grande démocratie participative ;
- Enjeu économique : meilleure exploitation des potentialités locales, surtout si elles sont à l'échelle de la collectivité territoriale ;
- Enjeu de gouvernance : plus grande efficacité et proximité des services publics ;
- Enjeu social : accès plus facile aux services publics ;
- Enjeu d'aménagement du territoire : réduction des inégalités entre les différentes régions et création de bassin de vie autre que la capitale, avec une répartition de la population plus équilibrée sur le territoire national.

Si les intérêts de la décentralisation apparaissent globalement avec évidence, les questions du quand et du comment atteindre cet objectif se posent encore, avec des réponses qui s'inscrivent sur le long terme.

- ***Historique de la décentralisation***

L'idée de la décentralisation à Djibouti remonte en fait aux premières heures de l'indépendance (27 Juin 1977) : en effet la loi constitutionnelle puis l'ordonnance n°77.60 du 23 novembre 1977 prévoit des dispositions permettant la création de "municipalités et de communautés populaires de base » disposant d'une autonomie administrative et financière".

Si les municipalités dans le district de Djibouti et dans les autres districts du pays furent instaurées, leur administration fut confiée à des délégations spéciales en attendant l'organisation d'élections qui tardèrent à venir. Juin 1999, création d'un conseil et d'un fond social de 50 millions FDJ pour la promotion du développement social proposé par le ministre délégué à la décentralisation sous la tutelle de la primature. Depuis, il n'y a plus eu de ministère chargée de la question de la décentralisation.

Il faudra attendre 1992 et surtout 1999 pour voir progresser le processus de décentralisation, avec la création de collectivités locales de plein exercice, en vertu de la loi portant Décentralisation et Statut des Régions en date du 7 juillet 2002.

Les premières élections régionales ont eu lieu en mars 2006. La rédaction de l'article 85 de la constitution issue de la loi constitutionnelle du 21 avril 2010 est sans ambiguïté : « les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent l'autonomie administrative et financière ».

Mais force est de constater que les collectivités territoriales djiboutiennes ne disposent toujours pas de fiscalité propre et ne peuvent pas voter les taux d'imposition locale. Le budget de ces collectivités est toujours principalement constitué d'une subvention annuelle allouée selon leur importance par l'Etat central et gérée directement par les services du trésor du ministère des finances.

Dans ce contexte, en 2011 les nouvelles assemblées élues assurent tant bien que mal la gestion des affaires locales.

En 2012, renouvellement du mandat des élus locaux et le nombre d'élus change suite à la refonte des listes électorales mais aussi suite à la modification des lois de décentralisation de 2002 et de 2005. Une conséquence de cette réforme est la baisse du nombre des élus dans les régions et dans la ville de Djibouti.

- ***Les acquis de la décentralisation***

En 2008, un début de transfert de compétence s'opère entre le ministère de tutelle et la commune de Djibouti ; il concerne l'Etat civil, la voirie, la gestion de marchés et les tribunaux coutumiers.

Si les avancées de la décentralisation sont timides, en revanche, les textes réglementaires et les lois donnent à celle-ci les bases indispensables à son développement.

Outre les transferts de compétences mentionnés, les principaux acquis de la décentralisation résident dans un choix territorial pertinent.

En effet, à l'échelle d'un territoire peu étendu et peu peuplé en dehors de Djibouti, cité/état qui regroupe les 3/4 de la population, le choix de la région comme entité décentralisée paraît appropriée à la réalité particulière du pays, en attendant que des conditions économiques et démographiques des villes dans les régions soient propices à la création de communes.

Signalons aussi qu'un quota de 10% de femmes dans chaque liste électorale a été instauré.

- ***Les faiblesses***

Le décret n°2007-0099 relatif au transfert stipule que tout transfert de compétences doit être obligatoirement concomitant avec le transfert des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice des compétences transférées ce qui paraît une évidence ; la nomination par exemple d'un secrétaire général par région n'est toujours pas effective malgré la publication de la loi de 2011 le prévoyant.

Dans la réalité, les moyens humains n'ayant pas été mis en place, les transferts de compétences ont été limités aux domaines mentionnés ci-dessus (état civil, voirie...). La décentralisation s'accompagne généralement d'un repliement du personnel territorial de l'Etat mais en réalité celui-ci étant souvent sous formé et en sous effectif, l'Etat ne peut se résoudre à se dessaisir du peu de moyen dont il dispose. La question posée par les administrations centrales est de savoir à qui transférer des compétences, alors qu'une fonction publique territoriale qualifiée et disposant d'un statut n'existe pas.

Soulignons comme principal faiblesse, l'absence de fiscalité locale et ce, depuis la mise en place du processus de décentralisation.

On assiste à une dispersion de textes (lois et règlements) et il serait opportun de commencer à les regrouper sous forme d'un embryon de code de collectivités locales.

Un renforcement de la justice administrative s'avère nécessaire pour accompagner le processus de décentralisation (règlements de litiges entre les collectivités et les administrés).

- ***Conclusion***

Si la pertinence du principe de la décentralisation n'est plus guère contestée, en revanche, il convient encore de vaincre des réticences, de poursuivre la sensibilisation à son intérêt et de l'adapter à la spécificité de Djibouti, fortement marquée par son caractère de Cité/Etat.

C'est pourquoi il convient de mettre en œuvre des solutions originales et appropriées, dont les développements s'inscrivent sur le long terme. Les transferts de compétences qui jalonnent progressivement dans le temps ce processus devront s'accompagner de la formation des nouveaux personnels territoriaux qui seront amenés à gérer ces transferts. La formation permet de lever des obstacles à l'avancée de la décentralisation, mais aussi et surtout la prise de conscience par les administrations centrales d'une meilleure gestion globale du pays à terme.

## **1. La responsabilité pénale des élus locaux**

La responsabilité pénale de l'élu pourra d'abord, et naturellement, être engagée en cas d'infraction pénale « classique » : violences, vol... Qu'un tel acte ait été commis pendant l'exercice des fonctions ou non, en principe, il s'agira toujours d'une faute personnelle, engageant la responsabilité pénale de l'élu. Aussi, l'élu peut se rendre coupable : d'abus d'autorité dirigé contre l'administration (ex : faire échec à l'exécution de la loi), ou commis envers des particuliers (ex : discrimination) ; des atteintes à la confiance publique (ex : faux en écritures)...

L'élu local pourra également voir sa responsabilité pénale mise en jeu dans des hypothèses caractéristiques de manquements à la probité. Le code pénal djiboutien définit diverses infractions spécifiques qui sont susceptibles d'être commises par toute personne investie d'un mandat électif ou chargée d'une mission de service public : concussion, corruption passive, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts.

En ce qui concerne la concussion, l'article 199 du code dispose : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un officier public ou ministériel ou une personne placée sous son autorité, de recevoir, exiger ou ordonner, de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'il sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 2 000 000 F d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque ou pour quelque motif que ce soit, une exonération ou franchise des droits, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ».

En ce qui concerne la corruption passive, l'article 200 stipule : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, par une personne investie d'un mandat électif public, un juré, un arbitre ou un expert, de solliciter ou d'agréer, sans droit, directement ou indirectement, des offres ou promesses, des dons ou présents, ou des avantages quelconques, pour l'accomplissement ou l'abstention d'un acte de

sa fonction, ou facilité par sa fonction, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 5 000 000 F d'amende ». ...

En ce qui concerne le trafic d'influences, l'article 201 dispose : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer un avantage quelconque en vue de faire obtenir ou de tenter de faire obtenir, des autorités publiques ou d'une administration publique, des distinctions, des emplois, des marchés ou toutes autres décisions favorables, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 1000 000 F d'amende ».

Enfin, en ce qui concerne la prise illégale d'intérêts, l'article 202 dispose : « Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 2 000 000 F d'amende ».

### **Quelques infractions en matière de domaine public et sanctions prévues**

**29.08.13**

**Jacques Cormier**

**Egis. BCEOM**